

Security and Defense Studies Review



*Interdisciplinary Journal
of the Center for Hemispheric Defense Studies*

Volume 13 2012

ISSN: 1533-2535

Special Issue: Insurgency and Counterinsurgency

FEATURES

- Brock F. Tessman and Patricia L. Sullivan**, Bang for the Buck? Assessing U.S. Military Aid and Recipient State Cooperation
- J. Mark Ruhl**, Post-Coup Honduras: The Limits of Stabilization

INSURGENT GROUPS

- David E. Spencer**, The Paraguayan People's Army 2010–2011
- Vicente Torrijos R.**, ¿Castillo de Naipes? El Caso de las Farc
- Fabián Calle**, Política, Insurgencia, y Contrainsurgencia en la Argentina 1970–1973
- Carlos Ospina**, La Toma del Poder por las Armas por los Grupos Insurgentes

DEALING WITH COUNTERINSURGENCY

- Roberto Gálvez Castro**, La Lucha Contraterrorista en el Valle del Huallaga, Perú
- Nicolás Letts**, La Lucha contra el Terrorismo: Modificando el Régimen Jurídico
- Eduardo Hodge Dupré**, Análisis, Aplicación, y Contraste de los Cuatro Pilares Teóricos del Terrorismo a la “Guerra contra el Narcoterrorismo” en México
- Alejandro Arbeláez Arango**, La Política Seguridad Democrática en Colombia

OPINION

- Pat Paterson**, Human Rights and U.S. Foreign Policy in Latin America

CRISIS IN CENTRAL AMERICA

- Carlos Murillo Zamora**, Regiones, Seguridad, y Estados Frágiles: El Caso de Centroamérica
- Juan Ricardo Gómez Hecht**, Crimen Organizado en El Salvador
- Boris O. Saavedra**, La Seguridad Privada en Centroamérica

BOOK REVIEWS

- Samantha Howley**: Review of Thomas Bruneau, Lucía Dammert, and Elizabeth Skinner, *Maras: Gang Violence and Security in Central America*
- Patricia Kehoe**: Review of Hamilton Bean, *No More Secrets: Open Source Information and the Reshaping of U.S. Intelligence*

Security and Defense Studies Review

Staff and Editorial Board

Richard D. Downie, Ph.D.

Director, Center for Hemispheric Defense Studies

Howard J. Wiarda

CHDS Associate Director for Research and Publications

Yamile Kahn, Managing Editor

Center for Hemispheric Defense Studies

Patricia Kehoe, Assistant Editor

Center for Hemispheric Defense Studies

Vivian Rodríguez, Graphic Designer

Center for Hemispheric Defense Studies

Raúl Benítez Manaut, Investigador

*Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
Universidad Autónoma de México*

J. Samuel Fitch, Professor and Chair, Department of Political Science

University of Colorado at Boulder

Ivelaw Griffith, Provost and Senior Vice President

York College, City University of New York

General (Ret.) Julio Hang, Director

Institute of International Security and Strategic Affairs

Jennifer Holmes, Associate Professor of Political Science

University of Texas at Dallas

Oswaldo Jarrín, Former Professor and Minister of Defense Chair

Center for Hemispheric Defense Studies

Hal Klepak, Professor of War Studies and Latin American History

Royal Military College of Canada

Richard Millett, Professor of History Emeritus

Southern Illinois University, Edwardsville

Patricia Olney, Associate Professor of Political Science

Southern Connecticut State University

Eliezer Rizzo de Oliveira, Profesor Núcleo de Estudos Estratégicos

Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil

Carlos Ospina, Professor and Chief of Defense Chair

Center for Hemispheric Defense Studies

Orlando J. Pérez, Professor and Chair, Department of Political Science

Central Michigan University

J. Mark Ruhl, Professor of Political Science

Dickinson College



*Security and Defense
Studies Review*
An Interdisciplinary Journal

Volume 13 2012

William J. Perry
Center for Hemispheric Defense Studies
National Defense University
260 5th Avenue
Fort Lesley J. McNair
Washington, D.C. 20319-5066

Security and Defense Studies Review

Volume 13 2012

Special Issue: Insurgency and Counterinsurgency

CONTENTS

Message from the Director, *Richard D. Downie* 5

Introduction, *Howard J. Wiarda* 7

FEATURES

Bang for the Buck? Assessing U.S. Military Aid and Recipient State Cooperation

Brock F. Tessman and Patricia L. Sullivan 11

Post-Coup Honduras: The Limits of Stabilization

J. Mark Ruhl 33

INSURGENT GROUPS

The Paraguayan People's Army 2010–2011: Strike-Counterstrike

David E. Spencer 51

¿Castillo de Naipes? Las Organizaciones Terroristas, su Perdurabilidad, y Resiliencia Estratégica: El Caso de las Farc

Vicente Torrijos R. 63

Política, Insurgencia, y Contrainsurgencia en la Argentina 1970–1973: el Período (Casi) Olvidado

Fabián Calle 85

La Toma del Poder por las Armas por los Grupos Insurgentes: Origen y Desarrollo de los Planes Estratégicos

Carlos Ospina 97

DEALING WITH COUNTERINSURGENCY

La Lucha Contraterrorista en el Valle del Huallaga, Perú: Evolución de su Estrategia y Resultados entre los Años 2006–2010

Roberto Gálvez Castro 113

La Lucha contra el Terrorismo: Modificando el Régimen Jurídico

Nicolás Letts 133

Análisis, Aplicación, y Contraste de los Cuatro Pilares Teóricos del Terrorismo a la “Guerra contra el Narcoterrorismo” en México: 2007–2011

Eduardo Hodge Dupré 153

La Política Seguridad Democrática en Colombia: Análisis de su Discurso, Políticas, y Resultados durante la Administración Uribe

Alejandro Arbeláez Arango 173

OPINION

Human Rights and U.S. Foreign Policy in Latin America

Pat Paterson 215

CRISIS IN CENTRAL AMERICA

Regiones, Seguridad, y Estados Frágiles: El Caso de Centroamérica

Carlos Murillo Zamora 237

Crimen Organizado en El Salvador: Sus Efectos Perniciosos en la Gobernanza y
Gobernabilidad del País

Juan Ricardo Gómez Hecht 267

La Seguridad Privada en Centroamérica: El Estado del Control y Supervisión del
Actor Silencioso

Boris O. Saavedra 291

BOOK REVIEWS

Maras: Gang Violence and Security in Central America, by Thomas Bruneau,
Lucia Dammert, and Elizabeth Skinner

Reviewed by Samantha Howley 309

*No More Secrets: Open Source Information and the Reshaping of U.S.
Intelligence*, by Hamilton Bean

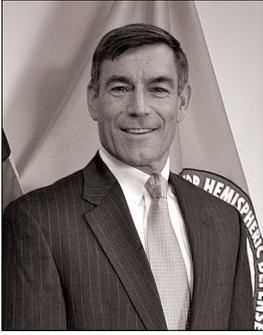
Reviewed by Patricia Kehoe 311

CONTRATAPA (ENGLISH/SPANISH ABSTRACTS) 315

CONTRIBUTORS 325

The opinions in the *Security and Defense Studies Review* do not necessarily reflect those of the Center for Hemispheric Defense Studies, the National Defense University, or the U.S. Department of Defense.

Submissions for the CHDS *Security and Defense Studies Review* should be addressed to Managing Editor, Publications, Center for Hemispheric Defense Studies, 260 5th Avenue, Ft. McNair, D.C. 20319-5066, or emailed to chdsejournal@ndu.edu, with the subject line "Submission for SDSR."



Message from the Director

We're pleased that you have picked up and decided to read this latest issue of the *Security and Defense Studies Review (SDSR)*. The *SDSR* is one of the flagship publications at the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS).

In the last year, we have significantly expanded the quantity and quality of our research and publications at CHDS. We now issue a range of publications, including Regional Insights, Occasional Papers, the *SDSR*, the Perry Papers, as well as monographs, books, and articles. In addition, the Center sponsors the bi-monthly Hemispheric Forum, a program that brings in top speakers on regional issues. Adding to the Center's stimulating intellectual life is a regular, daily flow of regional presidents, prime ministers, defense ministers, foreign ministers, and U.S. government officials through our doors.

While strengthening our research, publications, and speakers' programs, we have also put in place a structure and staff to continue this focus into the future. We have recruited Professor Howard J. Wiarda, a leading Latin America scholar, to help direct our research and publications efforts. Ms. Yamile Kahn is the managing editor of the *SDSR* and other publications; Ms. Patricia Kehoe serves as assistant managing editor. Mr. Michael Mann manages the logistics and process of publications, while Ms. Vivian Rodriguez is our graphics designer. It is an excellent team that we trust will continue the stellar research and publications focus of CHDS going forward.

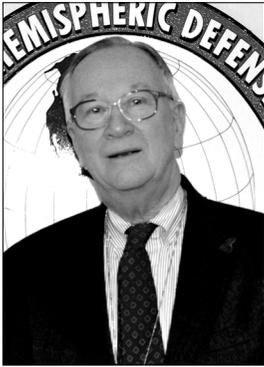
This issue of the *SDSR* contains a particularly rich mix of articles, provocations, and reviews. We begin with two feature articles, one on the limits of foreign military assistance and the other on the limits of stabilization in Honduras. There are new and fresh perspectives on insurgency and guerilla movements in Colombia and Paraguay, as well as an overall review of insurgency doctrine and its applicability in Latin America. The often weak and fragile states of Central America come in for special attention, and we have a particularly interesting series of papers on counter-insurgency in Peru, Mexico, and Colombia. With this wealth of articles, this *SDSR* takes the form of a special edition on Insurgency and Counterinsurgency in Latin America. This issue also contains two reviews of major books on these and other related topics.

It is a rich and rewarding collection of articles. We commend them to your attention.

With best regards,

Richard D. Downie, Ph.D.
Director, CHDS

Introduction



I have been pleased to work with Dr. Downie and our stellar staff in producing this issue of the *Security and Defense Studies Review (SDSR)*. This issue of the *SDSR* focuses on insurgency and counterinsurgency in Latin America, and we include seven articles on those themes. However, we also make space for some stimulating articles on other provocative themes. We begin with a challenging research paper on U.S. military aid by Professors Brock Tessman (University of Georgia) and Patricia Sullivan (University of North Carolina at Chapel Hill). Entitled “Bang for the Buck,” this article explores whether U.S. foreign military assistance actually produces pro-U.S. policies on the part of the aid recipients. Citing examples from Egypt, Pakistan, and Israel among others, the investigation shows counterintuitively that military aid may *reduce* recipient state cooperation. The authors use the metaphor of the dog on the leash: the longer the leash (or the more the aid) and the greater freedom allowed the dog, the farther it will tend to stray from the guide’s direction.

The second featured article in this issue is by Professor J. Mark Ruhl of Dickinson College. A member of the *SDSR*’s Editorial Board, Professor Ruhl is one of the country’s leading experts on Central America. In this article Professor Ruhl analyzes the 2009 overthrow of Honduran President Manuel Zelaya, the international isolation and the political agitation that followed, and then the election of President Porfirio Lobo. In the course of his analysis, Professor Ruhl wrestles with some tough questions: how strong is democratic stability in Honduras; was the 2009 overthrow a traditional military coup or, more accurately, a constitutional coup; can Honduras solve its endemic problems of poverty, instability, and under-development, now complicated by gangs, drugs, crime, and violence? It is an absorbing analysis by a scholar who has been studying Honduras for a long time.

We include in this issue an analysis and opinion essay, “Human Rights and U.S. Foreign Policy in Latin America.” Pat Paterson is Professor of National Security Policy at CHDS; his essay is a clarion call for a stronger U.S. human rights policy in the hemisphere. In the process, he analyzes the history of U.S. foreign policy in Latin America and, specifically, human rights policy. He calls for a U.S. policy, in contrast to President Teddy Roosevelt’s conception (“speak softly but carry a big stick”), to “speak quietly and put down our big stick.”

Four articles in this issue deal with insurgent groups and guerilla movements. Dr. David Spencer of CHDS, currently serving as Colombia Country Director in the United States Office of the Secretary of Defense, presents a thoroughly researched piece on the Paraguayan People’s Army. Dr. Vicente Torrijos of the Universidad de Rosario in Colombia offers us a comprehensive picture of the FARC in Colombia. Torrijos reminds us that while the FARC has been greatly diminished in recent years and its influence reduced, we should not allow triumphalism to disguise the fact that FARC is still in existence, still a potent force, and could be revived in the future as

a formidable guerilla force. Fabian Calle of the Universidad Católica in Argentina discusses politics, insurgency, and counterinsurgency in the Argentine “hot war” of 1970–73, and the lessons learned from that experience. Finally in this section, General Carlos Ospina, CHDS Professor and former Commander of the Colombian Armed Forces, offers an overview of guerilla warfare theory going back to Mao Tse Tung, and then applies that theory to the insurgencies in Cuba, El Salvador, and Colombia.

Three articles, written from quite different perspectives, deal with counterterrorism and counterinsurgency. All are by Latin Americans and all are by former students at CHDS. The first, by Roberto Gálvez Castro, a Colonel in the Peruvian Army, deals with the antiterrorist struggle in the Huallaga Valley of Peru between 2005 and 2010. It contains an analysis of the counterterrorism strategies carried out there against the deadly Sendero Luminoso and the lessons learned from that experience. The second, by Nicolas Letts of the Inter-American Committee against Terrorism (CICTE), is about terrorism and how Latin American governments are changing the legal framework regarding the use of force to deal with this threat. The third, by Eduardo Hodge Dupré, Professor of History at the University Las Leones (Chile), examines Mexican counternarcotics strategy in the light of terrorism theory. He finds that while Mexico suffers from violence and narco-gang activity, that has not yet spilled over to become full-scale terrorism.

Three additional articles deal with the weak and often fragile circumstances of Central America, now suffering from increased crime, violence, and narco-group activities. The first, by Professor Carlos Murillo Zamora of the University of Costa Rica, deals generally with security, underdevelopment, and the weak, unstable states of Central America. Could these governments, Professor Murillo asks, become “failed states,” with enormous implications both for themselves and for Mexico and the United States? The second article in this section, by Professor Boris Saavedra of CHDS, deals with the rise and problem of private security firms in Central America. The third, by Juan Ricardo Gómez Hecht, of El Salvador, deals specifically with organized crime in his country, arguing that violent crime in El Salvador has reached such a dimension that it has the capacity to destroy the country from within.

This issue also contains two book reviews written by members of the CHDS staff. Books include Thomas Bruneau’s *Maras: Gang Violence and Security in Central America*, reviewed by Research Assistant Samantha Howley, and Hamilton Bean’s *No More Secrets: Open Source Information and the Reshaping of U.S. Intelligence*, reviewed by Assistant Editor Patricia Kehoe.

We think the articles in this latest issue of the *SDSR* are well-written, well-organized, and certainly thought-provoking. We hope you enjoy reading them and we invite your feedback.

Howard J. Wiarda

*Professor of National Security Policy and
Assistant Director for Research and Publications, CHDS*

FEATURES

Bang for the Buck? Assessing U.S. Military Aid and Recipient State Cooperation

Brock F. Tessman and Patricia L. Sullivan

ABSTRACT

Does U.S. military aid buy recipient state compliance? In this study, we systematically investigate the effects of U.S. military assistance on recipient state behavior toward the United States. We present and test three different models—*Arms for Influence*, *Lonely Superpower*, and *Reverse Leverage*—that might capture the relationship between military aid and recipient state cooperation. Using innovative events data that measure cooperation between the United States and recipient states between 1990 and 2004, we test seven hypotheses using a combination of simultaneous equation, cross-sectional time series, and Heckman selection models. We find, with limited exceptions, support for the Reverse Leverage model: increasing levels of U.S. military aid significantly reduce cooperative foreign policy behavior with the United States. U.S. reaction to recipient state behavior is also counterintuitive; our results show that recipient state cooperation is likely to lead to subsequent reductions in U.S. military assistance, rather than proving the theory of success based on a carrot-and-stick approach.

Introduction

An important question emerged immediately after the U.S. Navy Seal raid on Osama bin Laden's compound in Abbottabad, Pakistan, during early May 2011: How could a key ally of the United States, and a recipient of billions of dollars in U.S. military aid, fail to notice that the primary target of Washington's global counterterrorism efforts was living just a short distance from one of its major military academies? Despite its operational success, the raid served as a cautionary tale about the effectiveness of U.S. military assistance to Pakistan, and raised serious questions about the broader strategy of using military aid in order to elicit recipient state cooperation with U.S. foreign policy objectives.

In light of upcoming reductions in U.S. military spending and increasingly strident calls for the reconsideration of U.S. foreign aid policy, this paper provides a thorough analysis of the way in which military aid influences subsequent behavior by the recipient state. Toward that end, we use information on U.S. military assistance and events data that track cooperation between the U.S. and other

This article is drawn from an earlier article ("Military Aid and Recipient State Cooperation"), published in the July 2011 issue of *Foreign Policy Analysis*. We are grateful to both the editors at *FPA* and Wiley-Blackwell Publishers for permission to present an adapted version of that article in the *Security and Defense Studies Review*.

countries, and develop three competing, clearly defined, and falsifiable theoretical models of the relationship between military aid and recipient state behavior. These models—Arms for Influence, Lonely Superpower, and Reverse Leverage—range from a conventional understanding of U.S. military aid as a way to buy cooperation from the recipient state, to a more counterintuitive assessment of U.S. aid as a sign of American dependence on the recipient government for the provision of some foreign policy good. Our research is relevant to larger debates about the utility and limitations of foreign aid as a policy instrument. We attempt to evaluate the effectiveness of foreign aid, and security assistance more specifically, in terms of its ability to move recipients toward more cooperative foreign policies. We test the conventional “arms for influence” explanation of military aid, but find that the relationship between U.S. assistance and recipient state behavior is considerably more complicated. In general, we find that military aid does not lead to more cooperative behavior on the part of recipient states. With limited exceptions, increasing levels of U.S. aid are linked to a significant reduction in cooperative foreign policy behavior with the United States. U.S. reaction to recipient state behavior is also somewhat counterintuitive; our results show that increased recipient state cooperation is likely to lead to subsequent reductions in U.S. military assistance, rather than proving the theory of success based on a carrot-and-stick approach.

The results of our inquiry have implications for U.S. foreign policy and inform a renewed debate about the strategic benefits of foreign aid in general and military aid in particular. The United States spends more than 15 billion dollars per year on direct military assistance to foreign governments and sub-state groups (USAID 2011). The American government expresses a wide variety of goals motivating its use of military assistance as a foreign policy tool. Frequently, U.S. administrations have explicitly linked military aid or arms transfers to a quid-pro-quo expectation of compliance from a government (Sislin 1994). More generally, military assistance is expected to augment U.S. national security by increasing recipient state cooperation with U.S. objectives. According to the State Department’s 2007 *Report to Congress: Section 1206(f) of the 2006 National Defense Authorization Act*:

Security cooperation remains a critical foreign policy tool that allows the United States to advance its national security interests worldwide.... Building partner nation security capacity is one of the most important strategic requirements for the United States to promote international security, advance U.S. interests and prevail in the war against terrorism.

Significantly, the policies that guide the provision of U.S. military aid have changed significantly in recent years. Shortly after the terrorist attacks on September 11, 2001, the Bush administration sent Congress an anti-terrorism bill that would have lifted all restrictions on military aid and arms transfers to foreign governments in cases where such assistance could “help fight terrorism” (Federation of American Scientists 2002, 1). The provision specifically called for lifting bans on counterterrorism aid for states with a history of human rights abuses or noncooperation on counterterrorism. The bill was eventually modified to include “sunset clauses” and

some requirements for Congressional oversight, but it initiated a year of radical changes in the way U.S. military aid was allocated, restricted, and justified. In 2002, Congress amended the International Traffic in Arms Regulations, removing Armenia, Azerbaijan, and Tajikistan from a list of states barred from receiving U.S. arms transfers. The United States has also extended military aid to Pakistan, the Philippines, Turkey, Georgia, Djibouti, Ethiopia, Nigeria, Oman, Yemen, Uzbekistan, and Colombia, among others, in the name of rewarding or encouraging cooperation in the fight against terrorism (DSCA News Releases, 2002–2008).

Policymakers and military advisors invariably justify military assistance to foreign governments on the basis of an expectation that providing military aid to these governments will increase U.S. influence over the recipients' foreign or domestic policies. In the 1980s, despite concerns about Pakistan's efforts to develop nuclear weapons, the Reagan administration began providing direct military assistance to Pakistan and funneling money and weapons to Afghan rebels through Pakistan's Inter-Services Intelligence (ISI) after the Soviet Union invaded Afghanistan. The primary objective was to support Islamic insurgents fighting the USSR and the Soviet-backed government of Afghanistan. And, in one important sense, the U.S. policy was a tremendous success. The Afghan rebels prevailed and the Soviets withdrew from Afghanistan—a result some attribute directly to U.S. assistance and, more specifically, to the highly accurate FIM-92 Stinger Surface-to-Air Missiles (SAMs) the United States provided. Several hundred of the Stinger missiles are unaccounted for, however, and Osama bin Laden was thought to have procured a number of Stingers and other SAMs that he could have used to target U.S. military or civilian aircraft (*Jane's Intelligence Review*). Moreover, the ISI diverted an unknown quantity of U.S. arms and assistance to groups it considered less threatening to Pakistan than the Afghan mujahedeen—including some radically anti-U.S. Islamic factions (Debate in U.S. House of Representatives, 6/22/01). After a total ban on military assistance to Pakistan throughout the 1990s, the United States resumed providing billions of dollars of military assistance and arms to Pakistan after the terrorist attacks of September 11, 2001 (Grimmett 2009). And, once again, there are concerns that Pakistan is channeling some of the money to extremist groups on its border with India. Perhaps more seriously, the ISI remains closely linked to the Haqqani network and various Taliban militants that the American military is fighting in Afghanistan (Gopal 2008; Mazzetti and Schmitt 2009; Murphy 2010).

The connection between U.S. military aid to Pakistan and that country's efforts to support our interests in the region is complicated at best. Does the same complicated relationship between aid and cooperation exist for the United States when it comes to dealing with other countries? What are the consequences of U.S. military aid in a rapidly changing, unpredictable global security environment? By addressing the relationship between U.S. military aid and recipient state cooperation at the broadest level, this analysis is an attempt to explore whether the limited cooperation the United States has gained through its extension of military assistance to Pakistan is an anomaly, or part of a more global pattern of perverse, unintended consequences stemming from U.S. military aid policies.

In the rest of this paper, we address the complicated relationship between U.S. military aid and recipient state cooperation. In the following section, we identify

some of the existing research that deals with this issue and explain how our approach differs. After that, we identify three simple models that might help explain the basic relationship between aid and cooperation, and present some hypotheses that are associated with those models. The third section outlines the data and methods we use in our analysis, while the fourth section discusses the results of statistical analyses that are designed to test the models and hypotheses we present. We conclude with brief comments about the limitations of our research and address the basic policy implications of our findings.

The Conventional Wisdom

Existing academic work paints a muddled picture when it comes to the specific relationship between military aid and recipient state cooperation. While some studies suggest that certain types of foreign aid generate specific forms of cooperation, other studies produce contradictory results. Much of the literature focuses on general foreign aid rather than military aid, and on particular forms of cooperation (such as voting in the United Nations) rather than overall levels of cooperation. For example, Regan (1995) reports that economic aid does not have a clear impact on the human rights practices of recipient states. Kegley and Hook (1991) look at attempts by President Reagan and Congress to explicitly link the allocation of U.S. foreign aid to recipient state voting coincidence with the United States in the UN General Assembly. Their study finds no relationship between U.S. aid allocations and recipient state voting behavior. Moreover, even after Congress enacted laws granting the president authority to withhold aid from countries that consistently voted against the United States in the UN, countries that shifted their voting behavior away from the U.S. position were not punished with lower aid allocations, while states that increased their vote compliance received less U.S. aid. In contrast, Moon (1983) finds that direct military grants from the United States are strong predictors of recipient state vote compliance. Another more recent study of 65 developing countries from 1984 to 1993 also reports that U.S. foreign aid is associated with increased vote coincidence rates in the UN General Assembly (Wang 1999). Derouen and Heo (2004) find that countries which move closer to U.S. positions in the United Nations tend to receive more economic and/or military aid, but that increases in U.S. aid led to increases in vote compliance in only a handful of countries. Lai and Morey (2006) provide evidence that military and economic aid dependence induces higher levels of UN voting compliance only for non-democracies. Democratic states that receive foreign aid from the United States are actually more likely to vote against the United States in the United Nations.

A separate body of academic research has focused on the consequences of arms transfers between countries. While transfers are not synonymous with military aid, they can involve subsidies from the exporting state and expectations about the way in which the arms will be used after delivery. Arms imports have been linked to increases in human rights abuses in developing countries (Blanton 1999). Arms transfers to developing countries also appear to impede democratization efforts (Blanton 1999). In a 1992 study, Maniruzzaman (1992) finds that higher per capita arms transfers are positively correlated with both the probability of a coup d'état

and the length of military rule. There is also evidence that arms transfers from major powers encourage client states to adopt more aggressive foreign policies toward their neighbors (Kinsella 1994; Kinsella and Tillema 1995). While both the United States and U.S.S.R. claimed to use arms transfers to promote regional stability, the result was often political and military destabilization of relations between the recipients (Sanjian 1999, 1998). Craft and Smaldone (2002) find that arms transfers have been a strong predictor of states' armed conflict involvement in sub-Saharan Africa (693). Research by Krause (2004) suggests "absent status quo acceptance, increased arms transfers from major powers make states more likely to be initiators and targets of militarized disputes" (367).

Thus, the literature to date is characterized by diverse findings with respect to the connection between military aid and recipient country behavior. Results depend on a number of factors, including the type of aid that is being analyzed (economic aid, military aid, arms transfers) and the recipient state behavior of interest (UN vote compliance, democratization, foreign policy belligerence, human rights practices). In this analysis, we aim to resolve some of the contradictions that are present in the extant literature by building three competing theoretical models and testing them with a broader measure of recipient state behavior based on events data.

Three Competing Models

We take a novel approach, employing a broad measure of recipient state cooperation with the United States as our dependent variable and testing for the effect of U.S. military aid on recipients' foreign policy behavior, while also controlling for U.S.-recipient state preference similarity. Although long-term security cooperation between two states may move the states' policy preferences closer over time, our primary interest is in the extent to which military aid can shift states' foreign policy *behavior*, increasing recipient state cooperation with the donor above what would be expected based on shared preferences alone. At the same time, we are also interested in the extent to which recipient state behavior shapes the subsequent amount of military aid that is delivered by the United States. We propose three competing models of the military aid-cooperation relationship: *Arms for Influence*, *Lonely Superpower*, and *Reverse Leverage*.

Model 1: Arms for Influence

According to this model, a powerful state can use military assistance as leverage to compel recipient state cooperation. Military aid is a source of bargaining power because donors can link benefits to desired behavior by recipients. This theory builds on early work on asymmetrical influence. Keohane and Nye (1977) argue, for example, that dominant states can influence the foreign policy of dependent states by using aid allocations to reward or punish past behavior, and to act as an incentive that encourages future compliance. More recently, Palmer, Wohlander, and Morgan contend that "Foreign aid, at the most general level, is a tool of influence—states give it because they believe it encourages recipients to take desired actions" (2002, 11). Similarly, Bueno de Mesquita and Smith (2007) propose a model in which donors give foreign aid to purchase policy support from recipients. States are most

likely to give aid to “countries whose leaders do not inherently support the policies of a prospective donor but are willing to back those policies in exchange for aid sufficient to improve their political and economic welfare” (254).

If military aid gives the United States bargaining power, recipient states that receive larger amounts of aid and those that have a greater need for assistance should be more willing to accommodate their foreign policy to U.S. preferences. While Derouen and Heo (2004) suggest that aid is more often used as an ex post reward than as an ex ante inducement, we suspect that the relationship is circular; a state’s level of cooperation with the United States influences the amount of aid it receives, and the amount of aid a state receives influences subsequent levels of cooperation with the United States.

The example of U.S. military aid to Georgia is consistent with the expectations of the *Arms for Influence* model. U.S. military aid to Georgia spiked from an average of \$2.76 million per year from 1991 to 2001 to \$92 million in 2002, and then averaged \$13.9 million per year between 2003 and 2006 (USAID 2006). Most aid was directed toward the 2002–2003 Georgia Train and Equip Program (GTEP) (Shanker 2002). As part of GTEP, about 2,000 Georgian soldiers were trained by U.S. military personnel and equipped with American weapons and technology in order to better prepare Georgia to help the United States counter global terrorism (U.S. Department of Defense 2002). One year after the initiation of the GTEP, Georgia was a dedicated member of the “coalition of the willing” that supported the U.S. war in Iraq. In the years after the Rose Revolution of 2003, new President Mikheil Saakashvili sent a total of 2,000 soldiers to support U.S. operations in Iraq, making it the third largest contributor of forces by 2007. Aiding the United States in Iraq was part of a larger pattern of cooperative behavior by Georgia; our events data indicate that Georgia’s overall level of cooperation with the United States more than tripled after 2002 (King and Lowe 2003).

Beyond this specific example, we identify three hypotheses that logically flow from the assumptions of the *Arms for Influence* model:

Hypothesis 1a: As the total amount of U.S. military aid to a country increases, the level of cooperation the recipient displays toward the United States will increase beyond what would be expected based on shared preferences alone.

Hypothesis 1b: Increasing *dependence* on U.S. military assistance will increase cooperative foreign policy behavior toward the United States.

Hypothesis 1c: The U.S. will decrease or eliminate military assistance to states that become less cooperative.

Model 2: Lonely Superpower

This model suggests that, rather than encouraging compliance, dependence on a powerful state can fuel defiance (Walt 2005). Voeten (2004) maintains that U.S. hegemony in the post–Cold War era has elicited almost universal resistance. Whereas the *Arms for Influence* model predicts that dependence on U.S. military aid will encourage states to be more accommodating, this model anticipates that dependence on U.S. military assistance creates incentives to publicly push back against U.S. influence. Governments that are dependent on American military assistance may feel

the need to temper their cooperation with the United States to avoid being seen as pawns of the U.S. by domestic or international audiences. In order to reassure the public and project strength to other states, leaders in recipient states may act to offset any perception that their foreign policy is dictated by a foreign power.

In their study of how regime type mediates the influence of U.S. foreign aid, Lai and Morey (2006) suggest that perhaps “aid dependence promotes a need to counter perceived American led dominance” and encourages a leader “to adopt a more anti-American stance in the global arena to address criticisms of being a puppet of the U.S.” (398). In Yemen, for example, the Saleh government tried to balance their acceptance of increasing U.S. military aid with efforts to maintain the appearance of autonomy when it comes to formulating and implementing the counterterrorism operations the aid is meant to facilitate. Shortly before the delivery of \$150 million of U.S. military aid in 2010 (up from \$67 million in 2009), then-Foreign Minister Abu Bakr al-Qirbi insisted that the aid was being used for “intelligence and information sharing only” and that the government was fully capable of dealing with the Al Qaeda threat on its own (Reuters 2010; Raghavan 2010). Despite a civil war in the north, separatism in the south, and a large number of tribal and religious leaders with strong connections to Al Qaeda, the central government was strongly criticized for its military reliance on the United States (Raghavan 2010). As a result, leaders like National Security Minister Ali Muhammad al-Anisi tried to resist U.S. calls to escalate the fight against militants, declaring that, “Yemen is not a refuge for al-Qaida, as some claim” (NPR 2010). Despite considerable effort, Saleh and his regime failed to maintain the impression of political distance between Sanaa and Washington. In combination with the general push for political change that occurred throughout the Gulf Region, the Middle East, and North Africa in 2011–2012, domestic resentment of President Saleh’s relationship with the United States contributed to his eventual ouster. In general, if the *Lonely Superpower* model represents the real consequences of U.S. military aid, we would expect cooperation with the United States to decline as recipient state dependence on the United States for military assistance increases.

Hypothesis 2a: Increasing dependence on U.S. military assistance will decrease cooperative foreign policy behavior toward the United States.

Model 3: Reverse Leverage

In this model, we anticipate a paradoxical effect of military aid in which powerful donor states become dependent on the recipients of their military aid (Mott 2002). The United States gives military aid to gain leverage and influence. But it is in a competitive market for leverage through aid; it must compete with other states to keep its influence over client states. At the same time, we can assume that the United States chooses to invest heavily in training and equipping the military forces of other countries, with all the attendant risks this entails, because it needs something from these states. Materially weak states can exploit the fact that a much stronger donor relies on them to provide some vital good—and the threat of defection to an alternative supplier—to exert influence over the donor.

According to Mott (2002), during the Cold War, U.S. security assistance recip-

lients learned to manipulate the United States “by putting Moscow and Washington into an aid competition, by diversifying across suppliers, and converting the expected recipient dependence into a perverse sort of supplier dependence” (8). Although the Cold War competition with Moscow is no longer central to U.S. foreign policy, other states and even non-state actors have stepped in to replace the Soviet Union as alternative arms suppliers. Stokke (1995) observes that strong states have typically used foreign aid “as a lever to promote objectives set by the donor, which the recipient government would not have otherwise agreed to” (12). But Singer (2003) argues that the increasingly privatized military market “fundamentally alters this patron-client relationship” (211). Since weaker states can now purchase weapons on the open market, the patron’s ability to influence client behavior is greatly diminished.

Generous U.S. military funding runs the risk of creating militarily strong, assertive clients that become more willing to ignore U.S. interests (Mott 2002). Recipient states should be more likely to defy the United States if they believe that the United States will be unable or unwilling to punish them for defection (Walt 2005). U.S. dependence on recipient states for oil, troop basing, over-flight permission, counter-narcotic and counter-terrorism operations, etc., makes withdrawing aid potentially more costly for the United States than for the aid recipients. It may be easier for aid recipients to find alternative suppliers than it would be for the United States to find an equally valuable place to base its troops.

The epitome of the *Reverse Leverage* model may be the post–September 11, 2001, relationship between the United States and Pakistan. Washington has sent several billion dollars in military aid to Islamabad since late 2001, when it enlisted Pakistan as an ally against Al Qaeda and the Taliban (Rohde, Gall, Schmitt, and Sanger 2007). In its rationale for the sale of 36 F-16 fighter aircraft to Pakistan in 2006, the Bush administration notes:

Given its geo-strategic location and partnership in the Global War on Terrorism (GWOT), Pakistan is a vital ally of the United States.... This proposed sale will contribute to the foreign policy and national security of the United States by helping an ally meet its legitimate defense requirements. The aircraft will also be used for close air support in ongoing operations contributing to GWOT.

Although the military aid provided to Pakistan’s government has contributed to its ability to survive a dedicated insurgency by the Taliban and to some success in rooting out militants in the Northwest Provinces, most analysts believe the vast amount of aid has failed to generate the kinds of outcomes it was meant to produce. Most striking has been the lack of progress in establishing control of key Taliban and Al Qaeda strongholds. As mentioned at the outset of this paper, the May 2011 raid on Osama epitomizes the inability of the Pakistani government and military to exert control over even the most reachable locations. But there has been a notable lack of cooperation in other key areas as well. Pakistan continues to emphasize military capabilities aimed at India rather than counterinsurgency and has indicated a desire to negotiate with the Taliban. In 2009, the government released A.Q. Khan, the Pakistani nuclear scientist believed to be behind the proliferation of nuclear weapons

technology to U.S. enemies. Pakistan's Inter-Services Intelligence remains closely linked to the Taliban and other terrorist groups, including the group responsible for the 2009 terrorist attack on Mumbai (Bajoria 2009; Mazzetti & Schmitt 2009; Murphy 2010; O'Hanlon 2010; Traub 2010). While it is beyond the scope of this paper to make claims about the specific motivations behind Pakistan's foreign policy, it is certainly plausible that Pakistani leaders are operating on the assumption that the United States is dependent on Pakistan to the extent that it has little choice but to continue to subsidize its government. As Daniel Markey explains in *Foreign Policy*:

In the past, Washington always tempered its criticism of Pakistan for fear that pushing too hard might break the relationship in ways that would cause more harm than good. U.S. officials have always known that the major supply lines for American forces in Afghanistan run through Pakistan's ports, highways, and airspace. U.S. officials have always valued aspects of counterterrorism cooperation that take place in the shadows, away from the glare of the press and the scrutiny of the public" (Markey 2011).

After a decade in which Pakistan received no U.S. military aid at all, the government received an average of \$235 million a year between 2002 and 2004 (USAID 2006). At the end of that period, its overall level of cooperation with the United States had dropped to one-fifth of its 2001 level (King and Lowe 2003). Between 2007 and 2010, military aid to Pakistan averaged almost \$537 million a year, with the 2009 Mumbai attacks, ongoing failures at counterinsurgency, and the Bin Laden raid suggesting that cooperation levels continue to be quite low (USAID 2011).

The Reverse Leverage model anticipates that states are more likely to receive U.S. military aid if they have qualities that make them particularly important to perceived U.S. security needs. However, the model also suggests that the more important a recipient state is perceived to be, the less likely that state will be to increase its cooperation with the United States in exchange for higher levels of aid. In fact, if the amount of aid a state receives is itself indicative of its security value to the United States, states should become less cooperative the more aid they receive. Moreover, the United States should be reluctant to decrease military aid to states that are defiant. If client states gain reverse leverage over their patrons, we would not expect to see donor states reducing or eliminating aid in response to uncooperative behavior. Instead, the United States should be unwilling to punish bad behavior, and past levels of aid should be extremely strong predictors of future aid levels (Lewis 1979).

Hypothesis 3a: States that the U.S. believes are critical to its security interests will be more likely to receive military aid but less likely to increase their cooperation with the United States as the amount of aid they receive increases.

Hypothesis 3b: All else equal, states that receive large amounts of military aid from the United States will be less cooperative than states that receive smaller amounts.

Hypothesis 3c: The U.S. will not reduce or eliminate aid when countries become less cooperative.

Data and Methods

Recipient State Cooperation

One of the reasons that our analysis extends the conventional wisdom is that it measures recipient state cooperation with the United States in an entirely new way. Instead of narrowing our focus to UN voting, human rights practices, or conflict behavior, we use events data from the Virtual Research Associates' (VRA) 10 Million International Dyadic Events Dataset (King and Lowe 2003). Each event in the dataset represents a foreign policy action by a source country toward a target and is machine-coded from Reuters News Briefings between 1990 and 2004. The events are categorized according to the Integrated Data for Events Analysis (IDEA) guidelines established by the VRA (Bond et al. 2003) and then assigned a numerical value according to the Goldstein (1992) Cooperation Scale, which weights the IDEA categories according to how cooperative or conflict-oriented they are. Actions are given scores that range from -10 (*Military Attack*, which represents extreme conflict) to 8.3 (*Extend Military Assistance*, which indicates extreme cooperation). VRA generates monthly cooperation and conflict scores for each directed dyad from the sum of the Goldstein scores. This measure of cooperation includes the entirety of interactions between the United States and the recipient state between 1990 and 2004. As a whole, our dataset includes annual observations of all 184 dyads formed by the United States and a potential aid recipient between 1990 and 2004. Accounting for missing observations for some dyads in some years, there are 2,586 dyad-year observations in our dataset.

Our analysis is concerned with behavior directed by a source state toward the United States as a target state. For each dyad formed by the United States and a potential aid recipient, we calculate an aggregate behavior score by subtracting a state's score for conflictual behavior toward the United States in a given month from its score for cooperative behavior toward the United States. The result is a (theoretically) continuous variable (*cooperation*) that captures increasingly cooperative behavior toward the United States as values become more positive and increasingly conflictual behavior toward the United States as values become more negative.

Because our explanatory and control variables are recorded at yearly intervals, we use the average of a country's monthly cooperation scores over a calendar year as our dependent variable. The mean of this variable is 1.38, which suggests a general tendency toward low-level cooperative behavior with the United States between 1990 and 2004. The ten countries that score highest in terms of average monthly cooperation are listed in Table 1, along with the year in which that cooperation was observed.

The countries and years listed in Table 1 suggest a high level of external validity for our measure of cooperation. The highest score (58.26) is generated by Japan in 1994, when a major trade dispute over automobile imports to the United States was resolved, Emperor Akihito visited the United States, and both countries indicated that they would like to renew the U.S.-Japan Security Alliance. Other high scores come from China in 1997 (33.11), when Presidents Jiang and Clinton met in Washington and agreed upon a wide range of issues related to trade, security, and, most importantly, putting the Tiananmen Square crackdown and Taiwan Straits cri-

Table 1: Highest Average Cooperation Scores for Ten Most Cooperative Countries: 1990-2004

Country	Monthly Cooperation Average	Year
1. Japan	58.26	1994
2. Russia	34.89	1993
3. China (PRC)	33.11	1997
4. Israel	27.68	1998
5. United Kingdom	27.20	1998
6. Canada	26.17	1993
7. South Korea	19.00	1998
8. India	17.03	1995
9. Bosnia	15.98	1997
10. Saudi Arabia	14.68	1990

ses behind them. It was the first summit meeting between the United States and the PRC since 1989. Other high-scoring countries and years are similarly understandable: Canada is number six on the list in 1993, when it approved the North American Free Trade Agreement; the Republic of Korea is next with its score from 1998, when democratization led to power being transferred to the opposition United Democratic Party for the first time after five decades of one party and military rule; and Saudi Arabia checks in at number ten in 1990, when it sought protection against a potential invasion from Iraq and agreed to host hundreds of thousands of U.S. troops on its soil.

The lowest cooperation scores are also not surprising. Iraq (2004, -58.41) and Afghanistan (2001, -21.18) top the list during the height of their wars against the United States. Iran (2004, -11.08) and North Korea (2001, -4.81), the other two members of the George W. Bush's "Axis of Evil," are number five and nine on the list. Cuba is sixth on the list (-4.98) in 1996, the year in which the Helms-Burton Act was passed and, most importantly, the year in which Fidel Castro ordered two U.S. civilian planes to be shot down as they entered Cuban airspace. Somalia is another understandable addition to the list of least cooperative countries: its 1993 score of -12.29 captures widespread resistance to U.S. intervention that year and some of the events surrounding the botched operation by U.S. forces in Mogadishu. Table 2 includes the ten countries that exhibited the lowest levels of cooperation with the United States, and the year in which they achieved their lowest score.

Military Aid

We define military aid as "total bilateral military assistance loans and grants" as reported by USAID through its Overseas Loans and Grants ("Greenbook"). The

Table 2: Lowest Average Cooperation Scores for Ten Least Cooperative Countries: 1990-2004

Country	Monthly Cooperation Average	Year
1. Iraq	-58.41	2004
2. Afghanistan	-21.18	2001
3. Colombia	-12.34	2001
4. Somalia	-12.29	1993
5. Iran	-11.08	2004
6. Yemen	-5.23	2002
7. Cuba	-4.98	1996
8. Syria	-4.97	2004
9. North Korea	-4.81	2001
10. Venezuela	-4.83	2004

Greenbook measure of military assistance includes aid for several programs, including: International Military Education and Training, Military Assistance Program Grants, Foreign Military Credit Financing, and Transfers of Excess Defense Articles. The measure excludes military assistance that is given for economic development purposes (which is captured in a separate measure of economic aid) and assistance given for counternarcotics and counterproliferation efforts, as well commercial military sales (USAID). Countries receiving the most military aid during the 1990–2004 period include Iraq, Israel, Egypt, Afghanistan, Turkey, Jordan, Pakistan, and Greece. While aid to Israel and Egypt is quite high for the entire 15-year period covered in our analysis, there is a drastic increase in aid to Iraq, Afghanistan, and Pakistan in the post–September 11, 2001, era. In fact, the top 30 “country-year” observations of U.S. military aid between 1990 and 2004 in our data set are filled by Israel and Egypt. If one expands the data set to include years through 2010, however, we do notice that Iraq and Afghanistan enter near or at the top of the rankings. Table 3 ranks the ten largest recipients of U.S. military aid in 2010, while also listing the aid received by those countries in 2004, along with their associated rank that year. That table underscores the relative consistency in U.S. military aid: seven of the top ten recipients in 2010 were also top recipients six years earlier. The only countries that are new to the 2010 list are Russia, Sudan, and Somalia. Also interesting to note is that four of the ten largest recipients of military aid in 2004 also appear on the list of countries that exhibit the least amount of cooperation with the United States.

Our major objective in this paper is to assess the relationship between U.S. military aid and recipient state cooperation. We have already presented three different models that might explain the overall correlation between aid and cooperation,

Table 3: Top Recipients of U.S. Military Aid: 2010 and 2004

Country	2010 Overall U.S. Military Aid (Millions USD)	2004 Overall U.S. Military Aid (2004 Rank) (Millions USD)
1. Afghanistan	6,800.31	609.20 (4)
2. Israel	2,799.54	2,300.30 (1)
3. Egypt	1,301.90	1,374.30 (2)
4. Iraq	1,005.99	1,182.30 (3)
5. Pakistan	913.90	89.80 (7)
6. Jordan	303.77	221.80 (5)
7. Somalia	204.00	0.0 (NR)
8. Colombia	185.84	106.60 (6)
9. Russia	126.77	0.70 (68)
10. Sudan	104.93	5.30 (33)

as well as some brief examples that might be offered in support of each model. We have also discussed, in some detail, the two primary variables of interest. In the rest of the paper, we extend our analysis to include a few statistical tests that can further illustrate the nature of the relationship between aid and cooperation. There are a number of steps we take in order to ensure the validity of our statistical analysis. Some of these steps involve transformations of the aid and cooperation variables. For example, we use the natural log of the military aid variable because of its extreme variation, compute a new variable that measures the recipient country's dependence on U.S. military aid, and lag the cooperation variable to account for the fact that the behavioral effects of military aid are likely to take some time to observe. Most importantly, however, we include a number of other variables that might also contribute to changes in recipient state cooperation. By "controlling" for the influence of these variables in the tests that we run, we are able to assess the true, independent impact of military aid by isolating its influence on recipient state cooperation from the influence that might be exerted by other important factors. The additional variables we include are briefly discussed below:

Shared Preferences: We expect that, all other factors being equal, some states have embedded foreign policy interests that are more aligned with those of the United States (Gartzke and Jo 2002). Geographic, cultural, economic, or ideological considerations make certain states more likely to have foreign policy preferences that align with U.S. interests. Because our objective is to isolate the independent impact of U.S. military aid on recipient state behavior, we aim to disentangle cooperation with the United States that occurs due to inherent preference similarity from cooperation that results from the provision of U.S. military aid. To capture

latent preference similarity, we look at the similarity in alliance portfolios between the United States and the recipient state. The variable takes the form of an S Score (Signorino and Ritter 1999) that approaches 1.0 as portfolios are perfectly aligned, and falls toward 0 as alliance portfolios become less similar. For example, the U.S.-Libya dyad has an S Score of 0.09 in 1990, while the U.S.-Canada dyad has a score of 0.96 during that same year.

Security Centrality: As a measure of the extent to which the United States perceives a state as important to its security interests, we create a variable that indicates that a potential aid recipient had a mutual defense pact with the United States (Gibler and Sarkees 2004).

Economic Aid: We control for U.S. economic aid provided to a country. There is no consensus on whether military and economic aid are essentially substitutable. Recipient states may use economic aid to increase military spending (Stein, Ishimatsu, and Stoll 1985; Travis and Zachariadis 1990). Some forms of security-oriented aid are also classified by USAID as economic in nature and are not considered part of the military assistance package that a country receives from the United States (USAID).

Democracy: Democratic states may be less likely to see U.S. hegemony and influence attempts as threatening (Goldsmith, Horiuchi, and Inoguchi 2005). On the other hand, democracies may be less susceptible to influence (Lai and Morey 2006), or may even face domestic political pressure to counter what is perceived as increasing levels of U.S. military dominance by engaging in defiant foreign policy behavior (Walt 2005). Bueno de Mesquita and Smith (2007) argue that it will be more costly to buy policy concessions from national leaders that rely on the support of a relatively large proportion of their population. Leaders that depend on large “winning coalitions” for their political survival cannot use aid to buy off their supporters and are less likely to move from policies that are beneficial to their populations to policies preferred by foreign aid donors. To account for the potentially divergent reaction of democracies to U.S. military aid, we create a dichotomous variable that distinguishes between democratic and non-democratic recipient states. We use the Polity IV dataset for democracy-related variables (Beardsley and Gleditsch 2003).

U.S. Troop Presence: A large, well established presence of American soldiers on the ground might reduce the need for a separate military assistance program or mitigate the impact of changes in military assistance delivered by the United States to the host country. Conversely, a large troop presence may exacerbate a potential backlash against increases in military aid that are seen as indicative of U.S. attempts to dominate the recipient state (Walt 2005). We thus include a variable that is calculated as the natural log of the number of U.S. troops present in a given year. We get our data from a 2004 report published by the Heritage Foundation.

National Capabilities: It may take more aid to buy policy concessions from states with more resources (Bueno de Mesquita and Smith 2007). Governments of more powerful states may also face less domestic pressure to counter military aid with foreign policy resistance as a way to show resolve against potential U.S. dominance. We measure the capability of the recipient state by taking the natural log of its Gross Domestic Product (GDP) in constant 2000 US dollars. We obtain this measure from the latest version of Gleditsch’s Expanded Trade data (Gleditsch 2002).

Testing the Relationship between Aid and Cooperation

Because we structured our investigation around three competing theoretical models, this section presents results as they apply to the separate hypotheses that are relevant to each model. While the Arms for Influence model anticipates a positive and reciprocal relationship between levels of military aid and recipient state cooperation with the United States, the second two models highlight potential perversions in the aid-influence connection. The Lonely Superpower model predicts that increasing dependence on U.S. military aid will create incentives for leaders to be less overtly cooperative with the United States in an effort to counter any perception that their foreign policy is dictated by a foreign power. The Reverse Leverage model anticipates that military aid recipients will exploit the fact that the United States relies on them to provide some specific good—and the availability of alternative arms suppliers—to defy the broader interests of the United States with impunity. We present a summary of our results here; full information on the data, methods, tests, and results of our analysis is available from the authors.

Our first test addresses the basic relationship between U.S. military aid and recipient state cooperation. Contrary to Hypothesis 1a (Arms for Influence), but consistent with Hypothesis 3b (Reverse Leverage), our regression analysis of the cross-sectional time series data demonstrates a significant, negative correlation between levels of U.S. military aid and recipient state cooperation. What about the other variables we include in the analysis? Economic aid appears to have no effect on recipient state cooperation. The recipient country's GDP and S (preference similarity) score are also not correlated with a state's behavior toward the United States. On the other hand, recipient states that are democratic, and those that have U.S. troops stationed on their soil appear to be more cooperative with the United States.

What do our results suggest in terms of the substantive impact of military aid on recipient state cooperation? States that do not receive any U.S. military aid display an average level of cooperation with the United States of +1.5 when all other variables are held constant at their means. Because this predicted value represents the average monthly total of all interactions between the United States and the recipient state, it is not possible to associate it with a specific kind of interaction on the Goldstein cooperation-conflict scale we use in this analysis. The model predicts that states that obtain the average amount of U.S. military aid (\$20 million) will be less cooperative—scoring a monthly average of -11 on the cooperation-conflict scale. An increase in U.S. military aid to one standard deviation above the mean leads to an additional six-point reduction in the monthly cooperation score of the recipient state. In contrast, an increase in the number of U.S. troops from its mean to one standard deviation above the mean raises recipient state cooperation almost one point. Democratic recipients are on average four points more cooperative than nondemocratic recipients.

Our second test is designed to measure the effect recipient state dependence on U.S. military aid has on a state's level of cooperation with the United States. Hypothesis 1b (Arms for Influence) proposes that greater dependence leads to greater vulnerability and a tendency for states to exhibit higher levels of cooperative behavior. Hypothesis 2a (Lonely Superpower) has divergent expectations; dependence

creates incentives for leaders to push back against the United States, which manifests in lower levels of cooperation in states with high levels of dependency. Our results lend no support to either hypothesis. Military aid dependence has statistically insignificant effects on recipient state cooperation. Of the other variables included in the test, only lagged cooperation, recipient state GDP, U.S. troops, and alliance portfolio similarity have significant effects on states' behavior toward the United States. Richer states tend to be less cooperative, while states that have an alliance portfolio similar to the United States and states with U.S. troops stationed on their soil exhibit significantly more cooperative behavior on average.

The final hypothesis from the Arms for Influence model predicts that the United States will punish uncooperative governments by reducing assistance in year t in response to lower levels of cooperation in year $t-1$. In contrast, hypothesis 3b from the Reverse Leverage model predicts that U.S. aid will not respond to a change in recipient state behavior. Results from our third test once again lead us to reject a prediction from the Arms for Influence model. Instead of a positive correlation between more cooperative behavior and subsequent military assistance, we find that higher levels of cooperation lead to smaller aid packages in the following year. For every one point improvement in the average monthly cooperation of the recipient state, U.S. military aid drops by approximately \$9.8 million in the following year. We also find that levels of military aid tend to gravitate toward the mean; there is an inverse relationship between the level of military assistance provided during year t and the amount of military aid in the following year. While these results provide no support for the third Arms for Influence hypothesis, they are consistent with the spirit of the Reverse Leverage model. The United States does not appear to reduce aid—and in fact appears more likely to *increase* military aid—when a country's behavior becomes less cooperative (and more conflictual). States that improve their cooperation with the United States should expect to receive less military aid rather than a reward for good behavior in the following year.

The final hypothesis we test is Hypothesis 3a of the Reverse Leverage model. This hypothesis predicts that the United States will direct more military assistance to states that are seen as important to U.S. security interests. However, these “high value” states are expected to be unresponsive to U.S. attempts to influence their behavior through the provision of military aid. Using a specific two-stage (Heckman) regression model, we are able to analyze factors that influence the initial U.S. decision to allocate aid to a country and, for only the sub-set of countries that do receive aid, which factors influence the extent to which that aid generates cooperative behavior. The test results provide some evidence that the U.S. has less leverage over allies than non-allies. In the allocation stage, countries with which the United States has a defensive alliance are more likely to receive military aid than other states. At the same time, while tests 1 and 2 demonstrated that states that do not receive any U.S. military aid are more cooperative on average than states that receive aid, among those states that do receive U.S. aid increasing the amount of military aid appears to have a positive effect on cooperation. However, the amount of U.S. military aid has a smaller effect on the behavior of U.S. allies than non-allies. The cooperation score of a state that is not allied with the United States is predicted to increase from .37 to 2.57 when the amount of U.S. military aid to the state increases from the

50th to the 75th percentile. The effect of an identical boost in aid to a formal ally of the United States is to increase cooperation from .66 to just 1.55. It appears that U.S. military aid is less able to buy better behavior from states with which the United States has formal security ties—perhaps because the United States is not likely to decrease military aid when allies are uncooperative.

Table 4: Theoretical Models and Test Results

Theoretical Model	Hypotheses	Associated Test (Result)
Arms for Influence	H1a: Aid increases cooperation	Test 1 (not supported)
	H1b: Aid dependence increases cooperation	Test 2 (not supported)
	H1c: Cooperative behavior will increase aid	Test 3 (not supported)
Lonely Superpower	H2a: Aid dependence decreases cooperation	Test 2 (not supported)
Reverse Leverage	H3a: Aid provides less leverage over allies	Test 4 (supported)
	H3b: Aid decreases cooperation	Test 1 (supported)
	H3c: Uncooperative behavior will not decrease aid	Test 3 (supported)

Conclusion

In this paper we attempted a systematic investigation into the relationship between U.S. military aid and the level of foreign policy cooperation exhibited by the states that receive that aid. We tested seven hypotheses associated with three different theoretical models and find mixed results. There is little evidence in favor of the Arms for Influence model: there is an inverse relationship between absolute levels of U.S. military aid and recipient state cooperation, and there is no relationship at all between recipient state dependence on U.S. aid and recipient state behavior. Thus, while the Lonely Superpower hypothesis was on the right track by predicting an unorthodox relationship between aid and cooperation, it did not perform as well as some of the Reverse Leverage hypotheses when it came to explaining exactly what form such unorthodoxy would take.

In several ways, the Reverse Leverage model was quite accurate: (1) states receiving military aid from the United States exhibit lower levels of cooperation than states that do not receive military aid; (2) in the population of all states, higher levels of military aid appear to produce more defiant behavior; and (3) the United States does not punish defiance with reductions in aid or reward greater cooperation with increases in military aid. Together, these results suggest that U.S. military assistance is allocated for reasons that are largely independent of overall recipient state behavior toward the United States. The Reverse Leverage model contends that military aid is delivered to states that the United States depends on for security reasons. Realizing their leverage over Washington, states that receive high amounts of aid

are actually more able to engage in uncooperative behavior than are states that the United States does not depend so heavily upon. We attempted to test for the effects of an aid recipient's "security value" directly by comparing U.S. allies to non-allies. Consistent with the Reverse Leverage model, we find that states with a defensive alliance with the United States are more likely to receive U.S. military aid but less likely to respond to aid by increasing their cooperation with American preferences.

Of course, there are limitations in our data and research design. We focus on a 15-year period (1990–2004) because the events data that play a crucial role in our analysis are only available for these years. However, it would be helpful to examine a longer time span in order to fully account for the long-term behavioral changes that states might make in response to U.S. military aid. Another limitation has to do with the specific bargain that is reached between the United States and the recipient of military aid. We use a dependent variable that ostensibly measures all cooperation and conflict with the United States that recipient states engage in during any given year. It is possible that the specific kind of recipient state cooperation that the United States sought to achieve through the delivery of military aid was in fact present, but hidden among the "noise" of all the other foreign policy behavior the recipient state engaged in that year.

Despite its limitations, our study offers a novel approach to the foreign aid and influence puzzle. Clearly the relationship between U.S. military aid and recipient state cooperation is far from straightforward. Importantly, the bulk of our evidence pens a cautionary tale for policymakers; although military assistance may achieve the specific goals for which it was allocated, it appears to generate less cooperative behavior from recipient states overall. U.S. military aid levels may be more indicative of American dependence on recipient states than of U.S. influence over client states. In fact, leaders in the recipient state may interpret U.S. military aid as a sign that Washington will be unable to punish them for generally uncooperative behavior. This means that, even if military aid programs are successful in addressing the specific purpose for which they were designed, there may be negative externalities that call into question the overall benefit of U.S. aid to that country. The link we have established between the provision of military aid and overall levels of recipient state cooperation highlights the complexity of U.S. relations with countries like Pakistan, Egypt, Afghanistan, and others. Importantly, and contrary to the vast majority of the existing literature on foreign aid, our results suggest military aid is neither a carrot nor a stick; U.S. assistance is given to countries that the United States depends on for some foreign policy "good" and the United States will continue to provide such aid as long as that "good" is sufficiently valued in Washington.

References

- Bajoria, Jayshree. 2009. Realigning Pakistan's Security Forces. Council on Foreign Relations Backgrounder. June 18, 2009.
- Beardsley, K., and K. Gleditsch. 2003. Polity IVd Dataset. College Park, MD: Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland.
- Blanton, Shannon Lindsey. 1999. Instruments of Security or Tools of Repression? Arms Imports and Human Rights Conditions in Developing Countries. *Journal of Peace Research* 36 (2):233-244.
- Bond, Doug, Joe Bond, Churl Oh, and Charles Lewis Taylor. Integrated Data for Events Analysis (IDEA): An Event Typology for Automated Events Data Development. *Journal of Peace Research* 40 (6): 733-745.
- Bueno de Mesquita, Bruce, and Alastair Smith. 2007. Foreign Aid and Policy Concessions. *Journal of Conflict Resolution* 51 (2):251-284.
- Craft, Cassidy, and Joseph P. Smaldone. 2002. The Arms Trade and the Incidence of Political Violence in Sub-saharan Africa, 1967-97. *Journal of Peace Research* 39 (6): 693-710.
- Derouen, Karl, and Uk Heo. 2004. Reward, Punishment or Inducement? US Economic and Military Aid, 1946-1996. *Defence & Peace Economics* 15 (5):453-470.
- Federation of American Scientists. *Arms Sales Monitor* 47 (January 2002): 1-3.
- Flintoff, Corey. 2010. Can the U.S. Trust Yemen to Fight Al-Qaida? National Public Radio, January 5, 2010 (available at <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=122250796>).
- Gartzke, Erik, and Dong-Joon Jo. 2002. The Affinity of Nations Index, 1946-1996 [Version 3.0]. Manuscript, Columbia University.
- Gibler, Douglas M., and Meredith Reid Sarkees. 2004. Measuring Alliances: The Correlates of War Formal Interstate Alliance Dataset, 1816-2000. *Journal of Peace Research* 41 (2):211-222.
- Gleditsch, Kristian Skrede. 2002. Expanded Trade and GDP Data. *Journal of Conflict Resolution* 46 (5):712-724.
- Goldsmith, Benjamin E., Yusaku Horiuchi, and Takashi Inoguchi. 2005. American Foreign Policy and Global Opinion: Who Supported the War in Afghanistan? *Journal of Conflict Resolution* 49 (3):408-429.
- Goldstein, Joshua S. 1992. A Conflict-Cooperation Scale for WEIS Events Data. *Journal of Conflict Resolution* 36 (2):369-385.
- Gopal, Anand. 2008. Secret Accord Sheltered Al Qaeda-linked Militants in Tribal Pakistan. *The Christian Science Monitor*; June 11, 2008.
- Grimmett, Richard F. 2009. U.S. Arms Sales to Pakistan. CRS Report for Congress RS 22757. August 24 (available online: <http://fas.org/sgp/crs/weapons/RS22757.pdf>).
- Kegley, Charles W., and Steven W. Hook. 1991. U.S. Foreign Aid and U.N. Voting: Did Reagan's Linkage Strategy Buy Deference or Defiance? *International Studies Quarterly* 35(3):295-312.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Poli-*

tics in Transition. Boston: Little, Brown.

- King, Gary, and Will Lowe. 2003. An Automated Information Extraction Tool for International Conflict Data with Performance as Good as Human Coders: A Rare Events Evaluation Design. *International Organization* 57:617-642.
- King, Gary, and Will Lowe. 2003. 10 Million International Dyadic Events. Murray Research Archive.
- Kinsella, David. 1994. Conflict in Context: Arms Transfers and Third World Rivalries during the Cold War. *American Journal of Political Science* 38(3):557-581.
- Kinsella, David, and Herbert K. Tillema. 1995. Arms and Aggression in the Middle East: Overt Military Interventions, 1948-1991. *The Journal of Conflict Resolution* 39(2):306-329.
- Krause, Volker. 2004. Hazardous Weapons? Effects of Arms Transfers and Defense Pacts on Militarized Disputes, 1950-1995. *International Interactions* 30(4):349-371.
- Lai, Brian, and Daniel S. Morey. 2006. Impact of Regime Type on the Influence of U.S. Foreign Aid. *Foreign Policy Analysis* 2(4):385-404.
- Lewis, William H. 1979. Political Influence: The Diminished Capacity. In *Arms Transfers in the Modern World*, edited by S. G. Neuman and R. E. Harkavy. New York: Praeger.
- Maniruzzaman, Talukder. 1992. Arms Transfers, Military Coups, and Military Rule in Developing States. *The Journal of Conflict Resolution* 36(4):733-755.
- Markey, Daniel. 2011. The Gloves Come Off. *Foreign Policy*. Retrieved from http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/09/23/the_gloves_come_off?page=0,0, September 23, 2011.
- Mazzetti, Mark, and Eric Schmitt. 2009. Afghan Strikes by Taliban Get Pakistan Help, U.S. Aides Say. *New York Times*, March 25, 2009.
- Moon, Bruce E. 1983. The Foreign Policy of the Dependent State. *International Studies Quarterly* 27: 315-340.
- Mott, William H. 2002. *United States Military Assistance: An Empirical Perspective*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Murphy, Dan. 2010. WikiLeaks shocker? In Kabul, Pakistan Support for Taliban Is No Surprise. *The Christian Science Monitor*, July 26.
- O'Hanlon, Michael E. 2010. Pakistan's War of Choice. *New York Times*. March 23, 2010.
- Palmer, Glenn, Scott B. Wohlander, and T. Clifton Morgan. 2002. Give or Take: Foreign Aid and Foreign Policy Substitutability. *Journal of Peace Research* 39(1):5-26.
- Raghavan, Sudarsan. 2010. Yemeni Officials, Fearing Backlash, Play Down Partnership with U.S. *Washington Post Foreign Service*, January 5, 2010.
- Regan, Patrick M. 1995. U.S. Economic Aid and Political Repression: An Empirical Evaluation of U.S. Foreign Policy. *Political Research Quarterly* 48:613-628.
- Rohde, David, Carlotta Gall, Erik C. Schmitt, and David E. Sanger, 2007. U.S. Officials See Waste in Billions Sent to Pakistan. *New York Times*, December 24, 2007.
- Sanjjan, Gregory S. 1998. Cold War Imperatives and Quarrelsome Clients: Modeling U.S. and USSR Arms Transfers to India and Pakistan. *The Journal of Conflict*

Resolution 42(1): 97-127.

- . 1999. Promoting Stability or Instability? Arms Transfers and Regional Rivalries, 1950–1991. *International Studies Quarterly* 43(4):641-670.
- Shanker, Thom. 2002. Green Beret Vanguard Arrives in the Former Soviet Georgia. *New York Times*, May 30, 2002.
- Signorino, C., and J. Ritter. 1999. Tau-b or Not Tau-b: Measuring the Similarity of Foreign Policy Positions. *International Studies Quarterly* 43:115–144.
- Singer, Peter W. 2003. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell Studies in Security Affairs. Ithaca: Cornell University Press.
- Sislin, John. 1994. Arms As Influence: The Determinants of Successful Influence. *The Journal of Conflict Resolution* 38(4):665-689.
- Stein, Mark, Mark Ishimatsu, and Richard J. Stoll. 1985. *The Fiscal Impact of the U.S. Military Assistance Program, 1967–1976*. *Western Political Quarterly* 38:27-43.
- Stokke, Olav. 1995. *Aid and Political Conditionality*. Portland, OR: F. Cass.
- Travis, R., and N. Zahariadis. 1990. Aid for Arms: The Impact of Superpower Economic Assistance on Military Spending in Sub-Saharan Africa. *International Interactions* 17:233-243.
- Traub, James. 2010. Our Money in Pakistan. *Foreign Policy*, March 17, 2010.
- USAID. Various years. U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations: Obligations and Loan Authorizations. Washington D.C. (available at <http://quesdb.cdie.org/gbk/concepts.html>).
- United States Department of Defense. 2002. Georgia Train and Equip Program Begins. U.S. Department of Defense press release. April 29, 2002 (available at <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=3326>).
- Voeten, Erik. 2004. Resisting the Lonely Superpower: Responses of States in the United Nations to U.S. Dominance. *The Journal of Politics* 66(3):729-754.
- Walt, Stephen M. 2005. *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. New York: W.W. Norton & Company.
- Wang, T. Y. 1999. U.S. Foreign Aid and UN Voting: An Analysis of Important Issues. *International Studies Quarterly* 43(1):199-210.

Post-Coup Honduras: The Limits of Stabilization

J. Mark Ruhl

ABSTRACT

The June 2009 military coup that ousted democratically elected President Manuel Zelaya resulted in the international isolation of the interim successor government of Roberto Micheletti and months of political turmoil that did not subside until after the election of current President Porfirio Lobo in November 2009. Honduran politics have stabilized in some important respects since Lobo's inauguration: The economy has slowly recovered, and the 2011 Cartagena Accord signed by Lobo and Zelaya has politically reintegrated the leftist former president via his new Liberty and Refoundation Party (LIBRE) and reinstated Honduras in the Organization of American States (OAS). However, Honduras's reconstructed democracy is fragile. Rising crime and unrelieved poverty have decimated President Lobo's approval ratings and encouraged widespread distrust of democratic institutions. To the extent that Zelaya's LIBRE is able to capitalize on this discontent in the upcoming 2013 elections, these institutions will be seriously tested.

The military coup that deposed and exiled Honduras's democratically elected President Manuel Zelaya in June 2009 attracted wide international media coverage. The political turmoil that followed in its wake continued to capture global attention throughout the summer and fall as the international community ostracized the interim government of National Congress President Roberto Micheletti and competing mass demonstrations by Zelaya and Micheletti supporters filled the streets. However, global interest in this small country of eight million faded after the November 2009 election of current Honduran President Porfirio "Pepe" Lobo was endorsed by the United States and several other Latin American countries, and his administration appeared to usher in a period of political stabilization.

In some important respects, Honduras has, indeed, stabilized in the years since the international media spotlight has moved elsewhere, but its restored democracy is a fragile construction. The 2011 Cartagena Accord signed by Lobo and Zelaya reintegrated the former president and his followers into the political system via a new party. International political and economic ties severed by the coup have been fully restored, and the Honduran economy is in recovery. President Obama and other hemispheric political leaders have praised the nation's democratic progress under Lobo. Nevertheless, a deepening internal security crisis and the failure of the economic recovery to significantly improve living conditions in one of Latin America's poorest and most unequal nations have erased President Lobo's early popularity. Moreover, despite the Cartagena Accord, political divisions remain polarized, and public opinion surveys show that ordinary Hondurans continue to distrust the coun-

try's democratic institutions. In this potentially volatile political context, campaigning has begun for the 2013 elections, which will pit the radical Zelayista Liberty and Refoundation Party (LIBRE) against the traditional Center-Right Nationals and Liberals and the narrow economic elite that funds them both. Honduras's reconstructed democracy soon will face a critical electoral test.

Democratic Progress Undone

Democracy has shallow roots in Honduras. The country was ruled for most of its history by authoritarian *caudillos* from one or the other of the two traditional political parties. The partisan scramble for spoils between Liberals and Nationals trumped all other political motivations, and constitutional rules seldom restrained the powerful.¹ A professional military force founded in the 1940s first served as an arbiter between these competing parties but later became the nation's dominant political actor for more than three decades. Military officers occupied the presidency almost continuously from 1963 through 1982. In spite of this unpromising past, democracy began, with U.S. assistance, to make progress during the 1980s. Although the armed forces initially retained veto power, a series of relatively free and fair elections began to institutionalize democratic political competition. Civilian politicians from the rival patrimonial parties, both divided into personalist factions, learned to manage their perennial patronage struggle without violence. The end of the Cold War and the Marxist revolutionary threat cost the military its U.S. and private sector allies. Discredited by human rights abuses and corruption, the armed forces were drastically downsized and subordinated to civilian control during the late 1990s. By the time Liberal Manuel "Mel" Zelaya took office in 2006, Honduras had accumulated seven consecutive democratic elections and four peaceful electoral turnovers between the traditional parties. Procedural democracy appeared to be well-established.

Honduras's new democracy probably could have survived President Zelaya's abrupt ideological shift to the Left beginning in 2007 and his formation of an alliance with Venezuela's socialist President Hugo Chávez. Although many of Zelaya's new policies angered the traditional political class and economic elite, by 2009 he had become a relatively unpopular president with weak legislative support whose four-year term would soon conclude (January 2010). The two principal candidates to succeed him were both from the Center-Right. What caused Honduras's democratic system to collapse when it did was Zelaya's unrelenting drive for a referendum to allow a vote on the need to convene a constitutional assembly that he hoped would abolish the legal barrier to a second presidential term.² His defiant refusal to respect the decisions of the Honduran Supreme Court, the Supreme Electoral Tribunal (TSE), and the National Congress, all of which ruled his referendum to be illegal, precipitated a constitutional crisis that ultimately forced a reluctant military to decide which civilian authorities to obey. The army units that arrested Zelaya did so with the backing of the Supreme Court and the National Congress and quickly turned power over to Zelaya's constitutionally designated successor.

President Zelaya's supporters in the unions, peasant associations, and leftist popular organizations formed a National Front for Popular Resistance (FNRP) that protested tirelessly against the coup, while the international community led by the

Organization of American States (OAS) isolated the interim Micheletti government and imposed economic sanctions. Neither internal nor external pressures, however, proved formidable enough to remove Micheletti, who could depend on the support of both traditional parties, the private business sector, the Catholic Church, most of the mass media, and the armed forces. In addition, the United States backed away from its initial demand for Zelaya's reinstatement and, instead, embraced the previously scheduled November elections as the solution to the crisis. When a pro-Zelaya electoral boycott failed to reduce turnout significantly and National Party candidate Porfirio Lobo easily won the presidential race, most international observers accepted the election results. The Honduran mass public, a majority of which had disapproved of both Zelaya's referendum and the coup against him, appeared to welcome the new government as an opportunity to end the political upheaval.³

Stabilizing Honduras

Hoping to regain lost international financial support and political approval, President-elect Lobo immediately committed himself to a policy of political reconciliation. He negotiated former President Zelaya's safe passage to the Dominican Republic (from the Brazilian embassy where he had sought asylum after secretly returning to Honduras) and selected a national unity cabinet that included representatives from across the political spectrum including the radical Left. His new National Party-dominated Congress (71 of 128 seats) also passed a comprehensive political amnesty law that encompassed Zelaya and his associates. In April 2010, Lobo appointed a Truth and Reconciliation Commission led by respected former Guatemalan foreign minister Eduardo Stein to investigate the 2009 coup. The Commission produced a thorough and balanced report the following year that strongly criticized the actions of both Zelaya and his opponents. The commissioners chastised the confrontational Zelaya for not respecting the authority of the judiciary, but they also argued that the National Congress had no right to remove him from office and that the army's decision to exile the president to Costa Rica was illegal.⁴ In addition, the Commission labeled the Micheletti administration a *de facto* regime without legal standing and blamed it for the killings of 20 FNRP activists. With Lobo's backing, Congress also passed a February 2011 bill to make it easier to hold constitutional referendums in the future. President Lobo's critics on the Right condemned his efforts at reconciliation, labeling him a "soft Communist" and "worse than Zelaya."⁵ Indeed, Lobo claimed to have uncovered right-wing conspiracies to remove him by force.

In May 2011, Lobo and Zelaya signed the Accord for National Reconciliation and the Consolidation of the Democratic System in Honduras in Cartagena, Colombia, after negotiations facilitated by Colombian President Juan Manuel Santos and Venezuelan chief executive Hugo Chávez. The agreement had been preceded earlier that month by the judicial dismissal of all pending criminal charges against Zelaya for corruption and other alleged misconduct in office. The Cartagena Accord recognized the Lobo government as legitimate and invited Zelaya and his associates to return from exile and transform their resistance movement into a political party. The Accord also obligated the Honduran government to improve its lax protection of

human rights and endorsed the recent constitutional reform that promoted referendums. In November 2011, the TSE formally inscribed LIBRE, which subsequently selected Zelaya's wife Xiomara Castro de Zelaya as its surrogate 2013 presidential candidate.

The Cartagena Accord enabled Lobo to complete the process of restoring international economic and political relationships lost after the coup. The United States and most members of the European Union (EU) had recognized his government immediately upon its inauguration and restored economic assistance, but many OAS members had refused to reestablish normal relations until after the Accord guaranteed Zelaya's political rights. The OAS formally ended Honduras's suspension in June 2011. By late 2011, Honduran political analysts began to refer to the apparent "normalization" of political life under President Lobo's leadership.⁶

Economic Recovery

The Lobo government has stabilized Honduras's chronically weak economy (US\$4,200 GDP per capita at purchasing power parity) and engineered a modest recovery after the sharp 2009 economic downturn. Political conflict severely disrupted business activity in 2009, and international retaliation against the coup cost Honduras about US\$320 million in lost grants and loans from the United States, the EU, and international financial institutions.⁷ Combined with the effects of the global financial crisis and the U.S. recession, these factors caused a 2.1% contraction in Gross Domestic Product (GDP) in 2009 and an expansion in the nation's fiscal deficit to 6.2% of GDP.⁸ Public debt rose from 20% to 26% of GDP. In response to the economic crisis he encountered upon taking office, President Lobo implemented a series of orthodox economic policies endorsed by the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, and the Inter-American Development Bank (IDB). These measures included reduced energy subsidies, public sector pension reforms, curbs on public school teachers' salaries, and modifications of labor laws to favor employers.

With the return of international financial assistance and a rebound in exports to the United States (coffee, bananas, maquiladora-produced textiles) as well as in remittances (US\$2.9 billion in 2011)⁹ from the over 800,000 Hondurans living abroad, the economy began to make up lost ground. GDP grew 2.8% in 2010 and 3.6% in 2011 with a further 3.2% expansion expected in 2012.¹⁰ Foreign direct investment, which had fallen by about 50% in 2009, returned to 2008 levels (US\$1 billion) by 2011.¹¹ The government's fiscal deficit was cut nearly in half, and inflation was kept at a manageable 5-6 % per year. Standard and Poor's raised Honduras's credit rating to B+/B, citing the Lobo administration's success in controlling public sector spending, regaining international donor support, and reducing domestic political tensions. When the fiscal deficit and public debt climbed back toward dangerous levels in 2012 as several ministries overspent their budgets, Lobo assured a visiting IMF team that he would take appropriate action, including instituting cuts in bureaucratic salaries. Private sector resistance to increased taxes as a remedy, however, remained strong.

Weak Public Support for Lobo and for Democracy

Unfortunately for President Lobo, none of these political or economic accomplishments could stem his falling popularity. By May 2012, almost half of the respondents in a Honduran Gallup poll rated his performance as bad or very bad while only 18% evaluated him favorably.¹² Hondurans even came to perceive the Lobo administration as the most corrupt government in recent history despite the lack of scandals as serious as those that had tarnished the Zelaya administration.¹³ Transparency International has consistently characterized corruption as “rampant” in Honduras and given the country poor Corruption Perceptions Index (CPI) ratings: in 2011, the CPI listed a low 2.6 score for Honduras (the same as in 2008) on its 10-point scale and ranked the nation 129th of the 182 countries analyzed.¹⁴

The three years since the coup also have not seen any improvement in Hondurans’ skeptical attitudes toward democratic government. According to a 2011 *Latinobarómetro* poll,¹⁵ only 43% of Hondurans believe democracy to be preferable to any other type of government, and 27% said that in certain circumstances an authoritarian government might be superior to a democratic one. Only two Latin American countries recorded a lower preference for democracy in this survey, and no other nation in the region was so tolerant of authoritarian political solutions. In addition, just 29% of Hondurans surveyed were satisfied with the way democracy was working in their country, and a miniscule 7%, the smallest proportion of any Latin American population, thought that their nation was making progress. Hondurans’ disillusionment with democracy has been evident in almost all of the *Latinobarómetro* polls since they began in 1996. The nation’s democratic system has never earned broad mass legitimacy despite its past success at containing partisan elite conflicts. A 2011 ERIC-SJ/UCA survey¹⁶ revealed a deeply mistrustful Honduran public that viewed all governmental institutions unfavorably.

These data demonstrate that President Lobo’s reconciliation and economic recovery efforts have not made him a popular leader or reduced public discontent with democracy. To most Hondurans, Lobo’s successes seem small in comparison with the National Party government’s inability to control crime and the failure of the economic recovery to improve the dismal living conditions of most ordinary people. In his 2009 campaign, Lobo promised security and work, but most Hondurans think that he and the democratic system he leads have delivered neither. More than two-thirds of the respondents in the ERIC-SJ/UCA survey said that President Lobo had done little or nothing to address the demands of the Honduran population.

The Security Crisis: Drug Trafficking and Urban Gang Violence

Honduras’s major internal security problems are not new. Since the 1980s, the country has been an important cocaine transshipment point conveniently located between South American producers and consumers in the United States. Most cocaine arrives on the Honduran north coast by sea via speed boat, semi-submersible sub, or fishing vessel, but light aircraft also deliver a significant share of imported narcotics to secret airfields that dot Olancho, Gracias a Dios (Mosquitia), Atlántida, and other northern departments.¹⁷ After entering Honduras, cocaine is usually transported by land across the porous Guatemalan border on its way to Mexico and the United

States, although some product moves on by sea from the La Ceiba area. Honduran ports also handle large shipments of the precursor chemicals needed to produce methamphetamine.

Beginning in the early 1990s, Honduras also experienced an explosion of street crime that coincided with the arrival of Mara Salvatrucha (MS-13) and Mara 18 (18th Street or Barrio 18) youth gang members deported from the United States. These two criminal organizations and dozens of local imitators have recruited an estimated 30,000 mareros¹⁸ and thrived on extortion (targeting bus and taxi drivers, businesses, etc.), robbery, retail drug sales, car-jacking, and murder-for-hire. Earlier hardline *mano dura* policies implemented during the administration of National Party President Ricardo Maduro (2002-2006) made gang membership a crime and brought in the military to assist police against the maras. Honduran prisons were soon filled beyond capacity. Unfortunately, these *mano dura* policies only temporarily reduced gang violence and were followed by President Zelaya's equally unsuccessful dialog approach. Zelaya soon shifted back to hardline methods, but he became so involved in promoting his constitutional reform and other political objectives that security matters tumbled to the bottom of his agenda.

President Zelaya largely ignored the increasing role of the ruthless Mexican Sinaloa and Los Zetas drug trafficking organizations (DTOs) as they shifted some of their operations to Central America in response to Mexican President Felipe Calderón's intensified counternarcotics drive beginning in 2007. These rival Mexican cartels subordinated or eliminated independent Honduran transportista traffickers and took over management of the drug trade and human trafficking in the country. James Bosworth¹⁹ argues that the 2009 military coup then further worsened the Honduran security situation because the interim Micheletti government employed the police and military almost entirely to repress popular protests. Bosworth also points out that the Micheletti government lost US\$11 million in security assistance from the United States in this period and was effectively excluded from normal intelligence sharing. Mexican traffickers took full advantage of these developments to vastly expand their activities in Honduras, raising the amount of cocaine moving through the country to approximately 200 metric tons per year.²⁰ The maras and other Honduran criminal elements also prospered in the months after the coup: murders, robberies, and kidnappings all increased under Micheletti as Honduras became one of the world's most violent countries. The homicide rate soared from an already high 44 murders per 100,000 inhabitants in the year Zelaya took office (2006) to an astronomical 86 murders per 100,000 by 2011, the worst homicide level on earth.²¹ About one-third of Hondurans report that they or someone in their family have been victims of crime in the past year. In an October 2011 Gallup poll, 79% of respondents said that rising crime is the nation's number one problem.²²

The Honduran criminal justice system has proven wholly inadequate to deal with the challenges posed by drug trafficking and urban gangs. The small Honduran National Police force (14,500) is poorly trained, badly equipped, and underpaid. Criminals can act with impunity in a nation where individual National Directorate of Criminal Investigation (DNIC) detectives are responsible for 100 to 200 cases each, and only about 10% of serious crimes are ever investigated.²³ The typical police officer earns less than US\$500 a month, a sum drug traffickers offer to some police

for just a night or two of work.²⁴ Criminal organizations have infiltrated every layer of law enforcement from the police to prosecutors, judges, and prison authorities. Elected officials have also been bribed or intimidated into collaborating with drug traffickers particularly in western departments like Copán, which border Guatemala. The second highest ranking member of the Honduran National Congress recently estimated that 40% of the police are linked to organized crime. Not surprisingly, only 20% of Hondurans express confidence in the police and only 7% say they are willing to report crimes.²⁵ In only two other Latin American nations are the police less respected, and no country in the Americas has a lower rate of willingness to report crimes been recorded. Honduran businesses and higher income families increasingly rely on private security guards who now outnumber the police.

President Lobo has not ignored the security crisis, but his policies to address it have failed to win broad public approval. His most important initiatives did not begin until well into his second year in office. As opposition activities by Zelaya supporters subsided in 2010, Lobo redirected the police to focus on crime and took advantage of renewed crime-fighting assistance from the United States. In July 2010, he won congressional approval for an asset forfeiture law that has provided almost US\$13 million to law enforcement.²⁶ In 2011, cocaine seizures increased more than three-fold to 22 metric tons. Lobo also passed a new security tax, although fierce opposition from the private business sector later persuaded the National Congress to weaken the legislation. Lobo was initially hesitant to champion a thorough reform of the police; he dismissed his outspoken Minister of Public Security Oscar Alvarez in 2011 after senior police commanders objected to Alvarez's radical restructuring plans.

The drive for security system reform did not begin in earnest until after the nation was shocked by the October 2011 killing of the son of Julieta Castellanos, rector of Honduras's national university, by police officers who were allowed to escape after being detained.²⁷ This event was followed two months later by the brutal murder of anti-narcotics activist Alfredo Landaverde after he publicly charged top police officers with involvement in drug trafficking. Before the end of the year, the National Congress established a new Directorate for the Investigation and Evaluation of the Police Career (DIECP) to replace a moribund internal affairs unit. Then, in January 2012 Lobo named an international Public Security Reform Commission composed of five highly-respected appointees, including top Zelaya advisor and former government minister Victor Meza, with extraordinary powers for three years to investigate the police, the attorney general's office, and the judiciary. Both organizations began operations slowly, but in May 2012, Congress granted new security minister Pompeyo Bonilla and new police commander Juan Carlos "Tiger" Bonilla Valladares unprecedented temporary authority to dismiss any police officer suspected of corruption or incompetence after investigations employing polygraphs, drug testing, and personal financial records searches. "Tiger" Bonilla was well-known for his opposition to narcotics-trafficking and corruption within the police, although human rights advocates were disturbed by his alleged past association with a death squad. The new police chief made wholesale changes to the national police hierarchy in June 2012 as the DIECP began to interrogate top police officials; by late 2012 more than 100 police had been dismissed. A group of more than 300 police officers,

however, asked the Supreme Court to halt the police purge as unconstitutional. If allowed to continue, the purge was expected to remove as many as 4,000 officers. Lobo hoped to recruit an equal number of new police with a reformed system of recruitment and training assisted by a US\$60 million IDB loan. Critics, however, worried that cashiered police officers would turn en masse to full-time criminal activity.

In December 2011, Lobo also passed a law to permit extensive wiretapping of criminal suspects and, in January 2012, a constitutional amendment to allow the extradition of Honduran citizens charged abroad with serious crimes such as drug trafficking and terrorism. Unfortunately, most of these and other Lobo security policy reforms are too recent to have had any real impact on crime levels. There is, as yet, no sign of reduced drug trafficking activity in Honduras, and through the spring of 2012, the nation's homicide rate was unchanged.

The Roles of the Military and the United States

In light of the small size of the police force, President Lobo frequently has ordered thousands of troops from the smaller military (10,000 effectives) to accompany the police on joint operations, particularly in crime-infested San Pedro Sula and Tegucigalpa. Although viewed unfavorably by the majority of Hondurans,²⁸ the military is more respected than the police, and most Hondurans favor the use of soldiers against urban crime. Beginning in 2010, Lobo and the National Party-controlled Congress enacted a series of emergency decrees that have temporarily given military units the authority to collect evidence, conduct searches, and arrest suspects. In late 2011, President Lobo announced plans to merge the public security ministry, which oversees the police, with the defense ministry that supervises the armed forces so as to better coordinate all security forces in fighting crime.

Analysts on the Left such as sociologist Leticia Salomón²⁹ strongly criticized the increasing role of the armed forces in domestic security as the beginning of a regression to an earlier era of military dominance when the police were a branch of the armed forces. Critics also stressed soldiers' lack of training for policing duties and noted the increased human rights abuses that have accompanied the military's deployments in the nation's cities. Some observers also questioned President Lobo's appointment of coup leader ex-General Ramón Vásquez Velásquez to head the troubled Honduran Telecommunications Enterprise (HONDUTEL) and the placement of other former senior officers in command of the counternarcotics directorate, the national immigration office, the merchant marine, and other institutions. Some of these appointments looked suspiciously like rewards for the army's role in ousting President Zelaya. Lobo's Chief of the Joint General Staff (2011–2014) General René Osorio Canales³⁰ was also directly involved in Zelaya's removal. The Honduran military is no longer the peripheral player it became after its subordination to civilian authority in the late 1990s. Its support was critical to the interim Micheletti government in 2009, and the armed forces have played an important role under Lobo. Nevertheless, there has been no sign, as yet, of military insubordination to Commander-in-Chief Lobo or of any desire on the part of the armed forces leadership to regain political control over the country.

The United States provides security assistance to the armed forces and police

and continues to station a 600-strong Joint Task Force Bravo unit in Honduras at the Soto Cano air base. Honduras received about US\$60 million in security assistance in fiscal 2012 via a variety of programs, including the new Central American Regional Security Initiative (CARSI).³¹ U.S.-sponsored initiatives provided training to nearly 1,000 Honduran police, prosecutors, and judges in 2011 and furnished equipment and logistical support to security forces. Vetted Honduran police units working with the U.S. Drug Enforcement Administration (DEA), Immigration and Customs Enforcement (ICE), and the Federal Bureau of Investigation's (FBI) Transnational Anti-Gang unit have recently begun operation.³² DEA Foreign-Deployed Advisory Support (FAST) teams from three forward operating bases now accompany Honduran security forces on raids against drug traffickers. The FAST teams have already achieved some notable successes by targeting large cocaine shipments arriving by air, but one FAST unit participated in a raid in Gracias a Dios that resulted in the deaths of four innocent people, and two other American FAST team members allegedly killed suspects in self-defense. Joint U.S.-Honduran counternarcotics operations were temporarily suspended in October 2012 after Honduran pilots violated protocols when they shot down two civilian aircraft suspected of transporting drugs.³³

Human rights activists in the United States and Honduras condemned these FAST team incidents and questioned the wisdom of continuing U.S. aid to the Lobo government in light of its poor human rights record. In December 2011, the U.S. Congress placed human rights conditions on about 20% of the security assistance funds (excluding U.S. Defense department grants) appropriated for Honduras. President Lobo has done little to address human rights concerns beyond creating a small Ministry of Justice and Human Rights and giving an independent budget to the Attorney General's human rights investigations office. The Truth and Reconciliation Commission documented eight assassinations of Zelaya supporters by security forces in 2009, but no one has been held accountable. Since Lobo took office, 29 Honduran journalists have been murdered,³⁴ and many other reporters have been subjected to harassment and intimidation. In addition, more than 60 peasants occupying disputed land in the Bajo Aguán region as well as several security guards hired by landowners have been killed since December 2009.

Poverty and Inequality Persist

President Lobo's social policies have also failed to raise his approval ratings. Honduras has long been one of the poorest and most unequal nations in the Americas. After 2000, significant international debt relief enabled the Honduran government to increase social spending enough to begin to reduce poverty,³⁵ but by the time Lobo took office in 2010, two-thirds of the population remained poor, according to the U.N. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC),³⁶ with 43% of Hondurans classified as indigent. Social and economic inequality persisted: the wealthiest ten percent of Hondurans took almost 37% of income in 2010, while the poorest 40% subsisted on 11%, figures almost identical to those of a decade ago. A handful of wealthy families with widely recognized surnames such as Flores Facusé, Canahuati Larach, and Rosenthal continue to dominate the Honduran economy.

President Lobo has tried to present himself as a compassionate conservative who promotes economic growth with equity. In April 2010, he persuaded Congress to pass his Bono 10,000³⁷ initiative, which consolidated a number of existing anti-poverty programs and increased monthly stipends to more than 200,000 poor families of about US\$44 with the help of financial assistance from the World Bank, the IDB, and the Central American Bank of Economic Integration (BCIE). This conditional cash transfer (CCT) program supposedly requires recipients to keep their children in school and bring them to mandatory health checkups, although such requirements have consistently been ignored in earlier Honduran CCT ventures.³⁸ Bono 10,000 was the only Lobo program to be viewed positively in recent polls, and it has probably garnered him some additional supporters. Nevertheless, much of the president's unpopularity is attributable to the fact that the nation's slow economic recovery has not measurably improved the living conditions of most other Hondurans. In late 2011, 86% of Hondurans said that their family economic situation was the same (57%) or worse (29%) than the year before.³⁹

The public education system, which should play a major role in helping poor Hondurans to improve their lives, is in a dreadful state. Honduras has the lowest percentage of eligible students enrolled in primary school (86%) in Central America,⁴⁰ and only about 30% of Hondurans receive any secondary school education. Children who do attend public schools receive low-quality instruction. Physical facilities are substandard, and most educational funds are spent on salaries for teachers who are poorly trained and often on strike.⁴¹ President Lobo has confronted the powerful 60,000-strong teachers unions, most of which backed Zelaya in 2009, held down their wage increases, and exposed corruption (e.g., double salaries, payments to phantom teachers). In addition, the National Congress passed an educational reform in March 2011 that decentralized and threatened to privatize much of the public school system. Implementation of the educational reform, however, has been very slow amidst continuing teachers' strikes.

The majority of the Honduran poor still lives in the countryside where about half of the nation's total population resides. Land tenure is highly concentrated, and land conflicts between peasant groups and large landowners are frequent. In April 2012, 3,500 landless and land-poor peasant families occupied about 28,000 acres of agricultural property in eight different departments before being evicted by the police and the army.⁴² The country's most violent land dispute is currently taking place in the Bajo Aguán region in the northern department of Colón. Cooperative farms established in the rich Aguán valley in the 1970s by the government's agrarian reform agency, the National Agrarian Institute (INA), were sold to Miguel Facussé's DINANT Corporation and other large enterprises in the early 1990s. The new owners developed lucrative African palm oil plantations on these properties, but in December 2009, about 5,000 peasant families organized by the Unified Farmworkers Movement of the Aguán (MUCA), the Authentic Peasant Vindication Movement of the Aguán (MARCA), and other groups reoccupied these lands. Occupiers claimed that the 1990s sales were invalid because they had been agreed to by corrupted or intimidated peasant cooperative leaders without the consent of the farm workers themselves.⁴³

President Lobo dispatched police and military forces to the Aguán valley and

tried to help resolve the land conflict. In June 2012, he negotiated a partial settlement: the Honduran government agreed to purchase 10,000 acres from DINANT for US\$16 million to be repaid at low interest by the occupying peasants over 15 years. However, this settlement has not satisfied most of the peasant groups in the troubled region, who claim that they were forced to accept an unfavorable deal that excludes thousands of acres that are rightfully theirs. In addition, given the past experience of Honduran peasant cooperatives, the large debt acquired in the agreement will likely prove difficult for the beneficiaries to repay, and the loans will probably have to be serviced via palm oil sales to DINANT and other companies peasants distrust. Land invasions and violence in the Agúan have continued. In August 2012, President Lobo instituted a handgun ban in Colón, which, however, exempted security guards, soldiers, and police. The agrarian conflict has also been complicated by increased drug trafficking in the area. In March 2012, an army convoy in the Agúan was ambushed by suspected traffickers.

Toward the 2013 Elections

In spite of widespread public dissatisfaction with the quality of governance in Honduras, analysts⁴⁴ expect most voters to reject the Left in the general elections scheduled for November 2013 and again opt for one of the traditional Center-Right parties with which the Honduran population has historically been identified. Recent polls indicate that about 60% of adults continue to identify to some extent with one of these two parties.⁴⁵ Hondurans still need clientelist connections to a traditional party to obtain everything from a government job to basic state services such as health care.⁴⁶ Fully three-quarters of the voters who turned out in large numbers for primary elections in November 2012 cast their ballots for a National or Liberal presidential candidate instead of leftist LIBRE's Xiomara Castro de Zelaya.⁴⁷

The Liberal presidential primary was won decisively by 64-year-old attorney Mauricio Villeda Bermúdez, a negotiator for conservative interim President Micheletti in the 2009 crisis and the son of a Liberal president, over Yani Rosenthal, Zelaya's former Minister of the Presidency and a member of one of Honduras's richest families, and a minor third aspirant. In a somewhat closer contest, 44-year-old moderate Juan Orlando Hernández, the President of the National Congress, who was strongly backed by President Lobo, won the National Party presidential nomination over Tegucigalpa Mayor Ricardo Alvarez and Lobo's former Minister of Public Works Miguel Pastor, who finished a distant third in a field of seven. National Party candidates as a whole attracted about 47% of primary votes compared to 30% for Liberal candidates, so if the Nationals can put their bitter primary battle behind them, Hernández would seem to be the favorite to win the plurality of the national vote required to be elected president in 2013.

LIBRE is organized into five distinct factions that unite supporters of radical Left groups with the more numerous ex-Liberal Party followers of deposed President Zelaya. Zelaya is the general coordinator of both LIBRE and the National Popular Resistance Front (FNRP) and also a candidate for Congress from his home department of Olancho. All of the party's factions supported his wife, social activist Xiomara Castro de Zelaya, for president in the November 2012 primary. She at-

tracted almost a quarter of the votes cast (23%), a very respectable total for a new party, but far short of the Zelayas' pre-electoral predictions. An able campaigner, although without governmental experience, Xiomara is running on a radical democratic socialist platform that promises a constitutional assembly to restructure the Honduran government to serve the poor majority. LIBRE hopes to convince other parties on the Left that did not participate in the primaries, such as Democratic Unification (UD) led by INA head César Ham and the Broad Political Electoral Resistance Front (FAPER) recently founded by human rights activist Andrés Pavón, to adopt its candidate in 2013. However, both small parties have criticized LIBRE in recent months. There is also little chance that reformist minor parties like Innovation and Unity (PINU) or the Christian Democrats, which also did not feature in the primary elections, will support the Zelayas. Although the Honduran Left was unified in its opposition to the 2009 coup, some leftist sectors still distrust former Liberal Zelaya as a political opportunist with authoritarian tendencies.

The 2013 elections will be more difficult to predict than previous contests because there are more competing parties registered (nine) than ever before, and those not divided into formal factions did not compete for votes in the 2012 primaries. Although most Hondurans still identify with the traditional parties, their identifications are weaker than in the past, and a significant minority of voters have become political independents. Traditional party candidates drew a large majority of votes cast in 2012, but no more than 15% of Hondurans expressed strong support for either major party in recent surveys.⁴⁸ It is especially difficult to forecast the electoral support that will be won in 2013 by television celebrity Salvador Nasralla's new Anti-Corruption Party (PAC) or by former General Romero Vásquez Velásquez's new right-wing Honduran Patriotic Alliance (APH). Sports analyst Nasralla has emerged as one of the country's more popular politicians in recent polls, but he is campaigning on a one-issue platform that may prove too narrow to win him a substantial vote total, particularly given the anti-corruption focus of Liberal standard bearer Villeda Bermúdez. Despite support from former military officers and some business executives, General Vásquez's ability to gain a popular following is entirely untested. It is not clear if his conservative platform will be attractive enough to draw voters away from the traditional center-right parties. The outcome of the 2013 Honduran elections could also be influenced in unpredictable ways by narcodollars contributed to one or more of the presidential candidates. Respected Catholic priest Fausto Milla from Copán caused considerable controversy in July 2012 when he criticized the selection of recognized drug traffickers as LIBRE candidates in his department.

LIBRE leaders were disappointed with their new party's performance in the 2012 primaries, but if they can attract the same level of electoral support to Xiomara Castro de Zelaya and the LIBRE congressional candidates in 2013, they will establish LIBRE as a significant force in Honduran politics. The establishment of such a viable third party in Honduras would be historic and would have the potential to transform the country's politics. LIBRE could become a potential political ally to other parties in a fragmented Congress and could acquire a significant share of patronage to solidify its base. LIBRE might even moderate its radical stance to become a more influential Center-Left player. On the other hand, LIBRE leader Manuel Zelaya might calculate that radical intransigence would best serve his long-term

electoral interests. In hopes of winning the presidency in 2017, the Zelayas could use their new congressional platform to condemn unceasingly the failure of the traditional parties to address popular needs.

It is also possible that LIBRE will be able to capitalize on the nation's deep socioeconomic and political difficulties to expand its following among discontented lower-class groups in the remaining months before the 2013 elections. Expected campaign funding from Venezuela's Chávez could also help to raise the LIBRE vote above the level reached in the primaries. A year away from the elections, it appears that even a rather stronger Xiomara Castro de Zelaya will not be able to capture a plurality of the vote in 2013, but such an outcome cannot be entirely discounted in a nine-way presidential contest. Honduras's fragile democracy would be at serious risk in the event of a LIBRE presidential election victory. The nation's economic elite and traditional party politicians would be greatly threatened by such a development. Hatred of the mercurial Manuel Zelaya and his associates runs deep in traditional elite circles, and the anti-Zelaya camp is capable of rash, ill-considered, and violent actions. One should never underestimate traditional economic and political powers' fears of both LIBRE's socialist program and the Zelayas' desire for political revenge. Moreover, the events of 2009 showed that these traditional elites, like Manuel Zelaya himself, lack the firm commitment to democratic rules that can restrain powerful actors in a political crisis.

However, it is also possible that the nation's traditional economic and political elites might grudgingly accept a LIBRE presidential victory if it were to occur. Given the lack of LIBRE influence within the TSE, which conducted the 2012 primaries with integrity despite many technical difficulties, according to OAS observers it would be implausible for traditional elites to justify a move against Xiomara by claiming electoral fraud. There is also no possibility for LIBRE to win a leftist congressional majority in 2013 under Honduras's proportional representation (PR) system for allocating legislative seats. Consequently, a President Xiomara Castro de Zelaya would lack the congressional votes to implement LIBRE's socialist platform. Prudent opponents of the Zelayas, therefore, might well accept the election results, recognizing that Xiomara would be effectively checked by Congress and by the establishment-controlled Supreme Court, much like her husband was during his last year in office. Moreover, even the most strongly anti-Zelaya businessmen, party politicians, and military officers recognize the enormous international and domestic opposition that a second removal of an elected Zelaya would spark. Nonetheless, there is no guarantee that Honduras's fragile democracy could survive a Zelaya victory in 2013.

Honduras is politically calmer today than it was three years ago. Under President Lobo the economy has begun to recover, and competing political forces have reconciled enough to permit Manuel Zelaya's return to the country and LIBRE's integration into the electoral process. International economic and political ties severed after the 2009 coup have been restored. Nevertheless, the nation's political elites remain polarized, and their commitment to respect democratic rules when legalities get in the way of their political interests is questionable. Moreover, the mass population is disillusioned with democracy and its failure to improve their lives economically or to keep them safe. If a traditional party candidate nonetheless still manages

to win the upcoming 2013 presidential election, as is currently expected, Honduran traditional politicians will have yet another chance to address the nation's too long neglected problems. However, this time a new leftist LIBRE party with significant congressional representation will be waiting in the wings if they fail.

Notes

¹ For an overview of Honduras's political history, see J. Mark Ruhl, "Honduras: Militarism and Democratization in Troubled Waters," in Thomas W. Walker and Ariel C. Armony, eds., *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America* (Wilmington, Del.: Scholarly Resources, 2000), 47-66.

² For an analysis of the 2009 military coup, see J. Mark Ruhl, "Honduras Unravels," *Journal of Democracy*, 21 no. 2 (2010): 93-107. For greater depth, see also Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), *Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación* (San José, Costa Rica: Editorama, 2011).

³ Orlando J. Pérez, José René Argueta, and Mitchell A. Seligson, *Cultura política de la democracia en Honduras*, 2010 (Nashville, Tenn.: Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University, 2010), xxiv.

⁴ Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), *Informe*, 178, 391-392.

⁵ Ismael Moreno, "Normalized Politics in a Failing Society," *Envío* (Managua, Nicaragua) 30, no. 363 (2011): 31.

⁶ Moreno, "Normalized Politics," 30-34.

⁷ "Honduras's Indebted Economy," *The Economist* (June 11, 2011): 79.

⁸ Peter J. Meyer, "Honduran-U.S. Relations," *Congressional Research Service* (CRS), April 25, 2012: 17.

⁹ Meyer, "Honduran-U.S. Relations," 26.

¹⁰ United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *CEPAL News* 32, no. 6 (2012): 3.

¹¹ ECLAC, *CEPAL News* 32 no. 5 (2012): 2.

¹² "Hondureños creen que Porfirio Lobo no busca soluciones para el país," *La Prensa* (May 23, 2012), <http://www.laprensa.hn>.

¹³ Later in 2012, Lobo's finance minister, Héctor Guillén, was forced to resign when a police search of his wife's vehicle discovered US\$60,000 in cash.

¹⁴ Transparency International, Corruption Perceptions Index, <http://www.transparency.org>.

¹⁵ Corporación Latinobarómetro, 2011 Latinobarómetro Report, <http://www.latinobarometro.org>.

¹⁶ Reflection, Investigation, and Communication Team of the Company of Jesus (ERIC-SJ) and Central American University (UCA), "Percepciones sobre la situación Hondureña en el año 2011," <http://eric-rp.org>.

¹⁷ James Bosworth, "Honduras: Organized Crime Gained Amid Political Crisis," in Cynthia J. Arnson and Eric L. Olson, eds., *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle* (Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, 2011), 73-74.

¹⁸ Mark Ungar and Leticia Salomón, "Community Policing in Honduras: Local Impacts of a National Programme," *Policing & Society* 22, no. 1 (2012): 29.

¹⁹ Bosworth, "Honduras: Organized Crime": 85-88.

²⁰ Steven S. Dudley, "Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas,

Mexican Cartels and Maras,” in Cynthia J. Arnson and Eric L. Olson, eds., *Organized Crime in Central America*, 30.

²¹ Javier C. Hernández, “An Academic Turns Grief into a Crime-Fighting Tool,” *New York Times*, February 24, 2012.

²² “Lightning Strikes Lobo,” *Latin American Weekly Report*, November 3, 2011: 16.

²³ Ungar and Salomón, “Community Policing,” 39.

²⁴ Bosworth, “Honduras: Organized Crime,” 80.

²⁵ Marta Lagos and Lucia Dammert, “La seguridad ciudadana: El problema principal de América Latina,” May 2012, <http://www.latinobarometro.org>.

²⁶ U.S Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report*, 2012, vol. 1, Drug and Chemical Control, 251-252. <http://www.state.gov>.

²⁷ Hernández, *New York Times*, February 24, 2012.

²⁸ ERIC-SJ/UCA, “Percepciones,” <http://eric-rp-org>.

²⁹ Leticia Salomón, “Honduras: A History That Repeats Itself,” *NACLA Report on the Americas* 45, no. 1 (2012): 60-61.

³⁰ Ismael Moreno, “Authoritarian, Messianic Solutions: Real Dangers for a Depressed Society,” *Envío* 30, nos. 354-355 (2011): 33.

³¹ Meyer, “Honduran-U.S. Relations,” 20.

³² Meyer, “Honduran-U.S. Relations,” 20-21.

³³ Damien Cave and Ginger Thompson, “U.S. Rethinks a Drug War after Deaths in Honduras,” *New York Times*, October 12, 2012.

³⁴ “Primer trimestre de 2010, period de mayor muerte de periodistas,” *Diario Tiempo*, June 2, 2012, <http://www.tiempo.hn>.

³⁵ Meyer, “Honduran-U.S. Relations,” 17.

³⁶ United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Social Panorama of Latin America*, 2011, <http://www.eclac.cl>.

³⁷ “Bono 10 Mil: Educación, Salud, Nutrición,” <http://bonodiezmil.blogspot.com>.

³⁸ Michelle M. Taylor-Robinson, *Do the Poor Count? Democratic Institutions and Accountability in the Context of Poverty* (University Park, Pa.: Penn State University Press, 2010), 182.

³⁹ ERIC-SJ/UCA, “Percepciones,” <http://eric-rp-org>.

⁴⁰ “Honduras, el único de Centroamérica que no progresó en cobertura educativa,” *El Herald*, June 11, 2012, <http://www.elheraldo.hn>.

⁴¹ Daniel Altschuler, “Between Resistance and Co-optation: The Politics of Education in the Honduran Crisis,” *NACLA Report on the Americas* 43, no. 2 (2010): 23.

⁴² Noé Leiva, “Hondureños ocupan 12,000 hectáreas de tierra,” *El Nuevo Herald*, April 19, 2012.

⁴³ Ismael Moreno, “A Model City for a Society in Tatters,” *Envío* 30, no. 357 (2011): 41.

⁴⁴ Marco Cáceres, “Unifying Honduras’s Far-Left Parties,” *Honduras Weekly*, May 15, 2012, <http://hondurasweekly.com>.

⁴⁵ Yesille Ponce, “Partido Nacional sigue con más seguidores en Honduras,” *La Prensa*, June 14, 2012, <http://www.laprensa.hn>.

⁴⁶ Taylor-Robinson, *Do the Poor Count?* 115-117.

⁴⁷ Tribunal Supremo Electoral (TSE) 2012 electoral count as of November 25, 2012 at <http://escrutinio2012.tese.hn>.

⁴⁸ Corporación Latinobarómetro, 2011 Latinobarómetro Report, <http://latinobarometro.org>.

INSURGENT GROUPS

The Paraguayan People's Army 2010–2011: Strike-Counterstrike*

David E. Spencer

ABSTRACT

In the last two years, the violence and visibility of the conflict between the Paraguayan State and the Paraguayan People's Army (EPP) has escalated significantly, due to the appearance of new weapons, tactics, and increasing involvement of foreign advisers on both sides as each has adapted to gain advantage over the other. Although the nature of the EPP has become somewhat clearer, many areas still need to be better understood in order for the Paraguayan state to effectively defeat this threat, which it can still do at relatively low cost if it adopts the right strategy and takes appropriate action. This article provides some of that understanding by identifying the events and breakthroughs which occurred in roughly two phases: government offensive (2010) and EPP adaptation (2011). The author concludes that groups such as the EPP are not merely police/justice problems, but state problems, and the most successful states are those that recognize this early and employ all the elements of national power to deal with the problem not only to reduce or eliminate the violence, but to prevent its regeneration.

This article was originally submitted in January 2012. As we go to press the EPP/Landless Movement has unleashed one of Paraguay's greatest political crises since the fall of Alfredo Stroessner in 1989. On June 15, 2012, the police anti-riot unit known as the Special Operations Group (Grupo Especial de Operaciones or GEO) attempted to dislodge squatters on private property in Curuguaty. The police were received by a prepared ambush that killed 6 of the GEO, but in response the authorities killed 11 armed peasants, most likely trained by EPP. President Lugo's weak response unleashed a political crisis resulting in his impeachment by the Paraguayan legislature on June 22. However, Lugo's supporters and his critics both nationally

*A note about the sources: This paper is an update of my previous paper published in early 2010. I will attempt to provide an analysis of the most important aspects of the conflict over the two years since. It will largely depend on reports in the Paraguayan press. For my last article, I had been researching EPP for some time and had acquired a number of primary sources, such as copies of the original documents, captured in August 2009, known popularly as the "EPP manual." I did not have access to the same quality of documentation for this paper. While I may be able to eventually acquire similar documents for the time period in question, in the interest of timely publication, I decided not to wait. Furthermore, during the writing of my previous article, I was able to compare primary source documents to what was reported in the press. Paraguay's press tends to be somewhat sensationalistic in its analysis. However, the facts were almost always accurate. It is my assumption that this held true in 2010 and 2011. The subject of EPP has generated a lot of interest in Paraguay, and Paraguayan reporting has been excruciating in its detail and so presumably thorough. This gives me great confidence in the data to which I have added my own analysis. I anticipate that once I gain access to the primary sources, my analysis won't change much.

and internationally are lining up for additional struggle, indicating how the failure to deal with a budding insurgency, even one as small as the Paraguayan People's Army, can bring down a government and throw a country into turmoil.

By most standards, the struggle between the Paraguayan state and the Paraguayan People's Army (EPP)¹ is hardly a conflict, with no more than 20 persons killed on both sides over the last ten years. Yet, in the last two years it has escalated, more than half of the total known deaths occurring in this relatively brief period. This has included the death of eight police or civilians, and three insurgents. This escalation is due to the appearance of new weapons, tactics, and increasing involvement of foreign advisers on both sides as each has adapted to gain advantage over the other. Although the numbers of victims are still low, the situation has disconcerted the nation, particularly since, despite some successes, the government has failed to destroy the EPP or significantly reduce its activity. Although the nature of the EPP has become somewhat clearer, many areas still need to be better understood in order for the Paraguayan state to effectively defeat this threat, which it can still do at relatively low cost if it adopts the right strategy and takes appropriate action. This article will attempt to provide some of that understanding.

We can divide 2010–2011 into two phases roughly coinciding with each calendar year, although there is some overlap. During the first phase, 2010, the state went on the offensive. Weapons, equipment, and advice were obtained from neighboring states, large numbers of EPP supporters were arrested, and two (if not three) first-line EPP soldiers were killed. During the second phase, 2011, EPP adapted, regrouped, employed new methods, and launched a counteroffensive. The state attempted to neutralize the EPP by declaring a state of emergency during the last quarter of the year, but failed miserably. This was because the EPP's adaptation succeeded in neutralizing the state's new methods, and, more importantly, the state never addressed the EPP's key strength, the significant sympathy and links that the organization enjoys among the "landless" peasants in northern Paraguay.

During the two years in question, Paraguay still suffered from incredulity and denial that it had an insurgency on its hands. In Latin America, including Paraguay, the term "insurgency" has a connotation of a legitimate political cause, using violence to overthrow a despotic regime. In fact, insurgency is enshrined as a legitimate form of political expression in some of the region's constitutions. That is not the meaning of the term being employed here, however. For this purpose, insurgency is a neutral term—a situation in which a political group attempts to overthrow the state and take power through a combination of methods that include violence. The group may or may not have a legitimate cause, and its methods may or may not be criminal, atrocious, or terrorist in nature. It may or may not have significant popular support, and the probability of its success may or may not be high. The EPP certainly fits into this definition of insurgency.

2010 was a year of government offensive. The gloves came off after the kidnapping of Fidel Zavala during the last quarter of 2009. In August of that same year, the police stumbled on a camp of the EPP guerrillas and were able to confiscate im-

portant documents, supplies, and money from the 2008 Luis Lindstrom kidnapping. The guerrillas had been living in this camp throughout a major dragnet of the area, police passing by many times in ignorance. It was only by chance and in connection to an unrelated matter that the camp was discovered, implying that people had known and not informed the authorities. In October 2009, only a couple of months later, the EPP kidnapped Fidel Zavala from a ranch in Huguá Nandu. The government again mobilized the police and military to search the area for the kidnappers. This time, however, embarrassed by their previous failures, they asked for help from Brazil and Colombia.

Brazil has long provided security assistance to Paraguay, considering the country in its sphere of influence since the Triple Alliance War. As a result, much of Paraguay's military equipment was donated by Brazil, and many of the country's officers undergo a broad range of training and military education in that country. Paraguay's request to Brazil for support was a normal type of request.

The appearance of the Colombians was more novel, even though Colombia and Paraguay have a special relationship, also going back to the Triple Alliance War. Colombia was one of the only countries to support Paraguay against the Triple Alliance. Furthermore, Colombia provided aid and loans to Paraguay after the war to rebuild. Colombia declared that all Paraguayans who sought refuge from the war in Colombia were automatically considered Colombian citizens. Paraguay reciprocated, and to this day any Colombian military or police officer who visits Paraguay is considered a Paraguayan officer of equal rank and treated accordingly. Nevertheless, the 2010 government offensive of the EPP was one of the few times since 1870 that Paraguay called on Colombia to provide security assistance. This was largely due to the well-documented relationship between the Colombian FARC and the EPP, and the Colombian government's recent success against the FARC, resulting in a significant reduction of the number of FARC kidnappings, of particular interest to the Paraguayan government.

Colombia acceded and provided assistance in three areas. First, it provided anti-kidnapping training to Paraguay's elite police units, such as the Police Special Operations (FOPE) and the León Piru Tactical Unit. Second, they supported Paraguayan Police intelligence, both with training and with direct support. Third, they sold Paraguay small arms, ammunition, and additional equipment.² It was this assistance that helped identify a significant EPP weakness: guerrilla reliance on communications via HF radio and cell phone. HF radios were used to negotiate ransom payments with the Zavala family, and cell phone sim cards were captured in EPP camps in the latter half of 2009. A dump of the cards indicated the phone numbers of the likely members of the EPP network, the importance of a number depending on the frequency and length of incoming and outgoing phone calls that had been made.

The Brazilian federal police sent communications interception and location teams into the field to verify the content of the EPP phone calls as well as the location from which these calls were being made. For example, they discovered that the EPP was communicating with the Zavala family from Puerto Casado, near the Brazilian border.³ This allowed the Paraguayan authorities, with advice from the Colombian National Police, to develop a good picture of both the size and the location of the EPP network, particularly in relation to the Fidel Zavala kidnapping.⁴ If

there were other cells, they were not detected because they did not communicate with the main group. Based on this intelligence, the police carried out a number of raids that netted at least 14 alleged members of the EPP support network.

These raids seem to throw the EPP off balance for a time. The intelligence combined with training provided by the Colombians, allowed police special forces to score three important victories. On July 27, 2010, the Fenix Tactical Unit under Commissioner Aldo Pastore was able to locate EPP member Severiano Martinez at the Ko'êju Ranch in Agua Dulce, Chaco. Precise information was obtained through informants, and the police were able to box in Martinez without being detected. When they called on him to surrender, he opened fire and was then shot dead by the police.⁵ There are different theories as to what Martinez was doing in the Chaco. Information was obtained suggesting that Martinez had broken with the EPP over money and was making his way to Bolivia.⁶ Certainly, the EPP haven't acknowledged him as a martyr. On the other hand, Martinez's behavior doesn't neatly fit this interpretation. He remained in the Chaco region for at least seven months. He was first detected in the area, along with a group of five others, in early January 2010, during two failed attempts to kidnap Maurice Christian, a French-Paraguayan.⁷ In April, a chance firefight led the special police known as FOPE to unsuccessfully attempt his capture.⁸ Rather than flee into nearby Bolivia, however, he eluded escape but remained in the area, pretending to be a ranch hand and living in a improvised bush camp, which he moved every few days.

An alternative theory was that his mission was to create a cell or front in the Chaco to act as a liaison between the main group in Concepcion and Bolivia, which the EPP may have been using as its strategic sanctuary.⁹ Either way, Martinez's death served to boost morale after so much government failure to close with the armed elements of the EPP. On September 3, 2010, EPP member Gabriel Zarate Cardozo was discovered and killed by police in Sidepar two days after assassinating Hugo Ortiz, a local teacher the EPP accused of being a police informant.¹⁰ Like Martinez, Zarate was believed to be establishing a new EPP front in Sidepar, indicating that the EPP was attempting to expand its membership and area of control.¹¹ This loss was definitely felt by the EPP, which openly acknowledged its loss and vowed revenge. A couple of weeks later, also in the Sidepar area, another EPP soldier, Nimio Cardozo—Gabriel Zarate's cousin—was killed when FOPE elements approached a detected EPP camp. Cardozo died covering the retreat of approximately 10 of his comrades.¹² Like Zarate, the loss of Cardozo was acknowledged by the EPP.

After Cardozo's death, the EPP remained quiet for the rest of the year. Given subsequent events, it was most likely analyzing and reevaluating its actions. However, around this time, the number of communiqués and threats by EPP began to surge. Multiple messages purportedly from EPP were delivered by varied means to numerous different people. Some came in the form of printed handbills, some in the form of hand-written notes, some were notes tied to rocks thrown over walls, some were sent in the form of emails, phone calls, wall graffiti, and even text messages. Some were political statements, others threats, and others various levels of combinations of both. It is not clear if there really was a surge of such messages, or if the press just became more diligent in reporting them. Undoubtedly, some of the messages were fakes, delivered by people not connected to the EPP, but who felt

that claiming EPP affiliation gave them some advantage. Overall, what the surge of messages did accomplish was to keep EPP in the forefront of public consciousness without having to carry out operations, creating a climate of fear beyond the real threat the organization represented.

Politically, the EPP's ties to the northern landless peasant movement became increasingly apparent. Many of the people arrested for affiliation with the EPP were members of the Northern Peasant Organization (OCN) as well as similar groups. The OCN and others reacted by declaring emphatically that they were not affiliated with the EPP and at the same time conducted marches to call for the liberation of their members.¹³ Later, documents, photographs, and other evidence surfaced indicating that several of the people captured were indeed closely affiliated with, if not members of, the EPP.¹⁴ However, while there is clearly a link between EPP, OCN, and similar groups, the exact nature of that relationship is murky; there is certainly a strong sympathy. EPP has been able to evade government action largely due to the silence of peasants and ranch hands. Some of this silence is no doubt coerced, owing to the number of EPP murders of northern civilians accused of being informants.¹⁵ This was not helped by the ineffectiveness of some aspects of Paraguayan justice, which in mid-2011 freed, on legal technicalities, most of the EPP support network that had been captured early in 2010.¹⁶ However, it was also evident that a greater number of people in northern Paraguay had deep-rooted sympathy for the EPP. Fidel Zavala, for example, gave testimony of locals providing a variety of levels of support during his 94 days of captivity. The guerrillas moved around with a great degree of freedom, set up camp near populated areas, and showed little fear of detection or attack though they habitually took only basic security precautions.¹⁷ In the Chaco, ranch hands maintained their silence and did not denounce Severiano Martinez.¹⁸ Understanding the nature of the relationship between the EPP and the landless peasant movements is vital, because that is what seems facilitate the group's survival and progress. Developing the right package of incentives and punishments to separate the EPP from its civilian support elements will be crucial to defeating the group permanently. So far, the Paraguayan state has either ignored this aspect of the EPP or made only weak attempts to address it. This is the key to their overall failure.

In 2011, the EPP launched a counteroffensive with new tactics and weapons. While bombs and explosive devices were not new, they became a more common feature of EPP operations. On January 12, the EPP set off two bombs in Asunción, apparently targeting the Channel 9 TV station.¹⁹ On January 16, it called 911 and lured a police patrol vehicle onto a bomb it had set up on an obligatory route not far from the police station. The bomb damaged the vehicle and wounded four policemen in the process.²⁰ On September 19, two EPP members on a motorcycle drove past the Prosecutor's office in Horqueta and flung a bomb onto the premises. No one was hurt, but the building suffered material damage.²¹ On September 20, a bomb exploded in a house of a police family member in Horqueta.²² On September 21, the EPP used hand-thrown bombs to attack two policemen in a police sub-commissary at Capitan Gimenez, in the Horqueta district.²³ Finally, on November 8, the EPP attacked a house on La Blanca ranch, shooting it up with multiple weapons. When it withdrew, it left behind an improvised mine, perhaps intending for the police investigating the scene to step on the mine and activate it, incurring casualties.²⁴ Some

analysts have tried to link EPP explosives to the FARC. Some photos of captured devices show some superficial similarities between those of the EPP and the FARC, such as the use of PVC pipe to contain the explosives and syringes as part of the detonator assembly, but other aspects seem unique to EPP. It is really hard to say for certain since the knowledge to make improvised explosive devices was widespread from Cuba to continental Latin America between the 1960s and 1980s. Most explosive devices employed today in the region are either copies or mutations of these designs, FARC weapons included. However, since it is known that FARC trained some members of the EPP, it is reasonable to assume that at least some of the EPP's knowledge and skill with explosives originated with FARC.

Another new tactic, although it occurred only once, was sniping. On the night of October 5, a policeman on patrol near the recently attacked sub-commissary at Capitán Giménez was hit and wounded by a bullet fired from 300 meters away. Some sources tried to dismiss this as an accidental discharge, but the police were adamant that they had been fired on.²⁵ If it was not an accidental discharge, this would indicate the use of a weapon with an optical sight, and perhaps even night vision capability.

Finally, the EPP may have begun to employ Vietnamese special forces tactics. During the Vietnam war, the communist forces developed special forces methods to help them infiltrate and attack allied installations with explosives. The units trained to carry out these attacks were mislabeled "sappers" by the allied forces. The Vietnamese called them "Bo Doi Dac Cong," or "Dac Cong" (special forces) for short. Cuba sent personnel to the Vietnamese Special Forces schools, who, then, with the help of the Vietnamese, established a school in Cuba. Both Cuba and Vietnam trained a number of personnel from Marxist insurgent groups in Latin America, including FARC.²⁶

Under Alfonso Cano, FARC significantly expanded its use of these tactics. It is almost certain that EPP were trained in this technique by FARC. For example, it was reported that Severiano Martínez received special forces training from FARC.²⁷ Three incidents in 2011 indicate that like FARC, EPP has been attempting to expand its use of Vietnamese special forces tactics. On the night of May 22, a policeman heard chickens roosting in trees in the back yard of the 14th Commissary in Azotey, Concepción, making a commotion. When he looked out he saw a shadowy figure dart away. The next day footprints, along with man-sized holes cut in the commissary and a neighbor's fence, were found.²⁸ Vietnamese doctrine calls for special forces to carry out nondestructive clandestine reconnaissance of their target before attack. This is to prevent the enemy from knowing that they are being surveilled. It is only at the time of the attack that holes are cut in fences, since once the firing is initiated, surprise is lost and the imperative is to move quickly and decisively. In the context of Vietnamese special forces tactics, it is likely from the evidence had the chickens not made noise, the commissary would have been attacked with explosives, and policemen killed.

The September 21 attack on the sub-commissary of Capitán Giménez was much more successful and displayed additional characteristics of typical Vietnamese special forces attacks. Vietnamese doctrine calls for the first team member to take out the sentry or guard in the objective with a rifle. The first policeman was killed by

small arms fire at Capitán Giménez. Doctrine then calls for the second team member to throw in a main explosive device to take out the target. The second policeman was either wounded or killed by an explosive device. To make sure that the special forces team will not be fired on by survivors at the objective as they retreat, Vietnamese doctrine calls for overkill. A third team member will throw in smaller explosives devices, and if needed the first team member will strafe the objective with an automatic weapon to make sure that no enemies remain alive. Evidence suggests that this happened as well. Only two policemen were killed because only two were in the station when it was attacked; the rest had gone to eat at a nearby establishment. They came running when they heard the explosions. Vietnamese doctrine calls for a reserve or security group to provide overwatch to the attacking team for just such contingencies. Sure enough, when the additional policemen approached, they ran into such an overwatch team that covered their comrades as they withdrew.²⁹

A final incident, which may have been the EPP's employment of Vietnamese special forces techniques, occurred in the pre-dawn hours of October 30, when four intruders were spotted near the armory within the installations of the 2nd Infantry Division in Villarica. An officer on duty saw them and fired a warning shot, which caused the four men to flee. An army sergeant was later arrested who appeared to have been an accomplice of the unknown trespassers. Vietnamese doctrine calls for the cultivation of agents within the enemy camp to provide information and facilitate their penetration and attack of objectives.³⁰ While none of this conclusively demonstrates that EPP is employing Vietnamese special forces tactics, the cumulative data strongly supports the possibility. While EPP targets to date have been relatively minor installations, the potential of this tactic, as employed in Vietnam and elsewhere in Latin America, such as El Salvador, is to destroy much higher-value targets such as airfields, armored vehicle or artillery parks, sink ships, and so forth.

Perhaps as important, the combination of the three most prevalent tactics employed by the EPP in 2011—bombs, snipers, and Vietnamese special forces tactics—could indicate a continued strong relationship with the FARC, as these are the very tactics that have been emphasized by the FARC in their execution of Plan Rebirth and the Raul Reyes Campaign since 2008 and 2010, respectively.³¹

The EPP employed other tactics as well. The messaging campaign, started in the latter quarter of 2010, continued unabated in 2011. Given the caveats expressed before, the messages indicated or confirmed several interesting things about the EPP. They confirmed in words its prejudice toward Brazilians³² and commercial farming, particularly of soy,³³ its affinity with the motivation and thinking behind the landless peasant movement,³⁴ its anger at President Lugo for supposedly betraying the revolution,³⁵ its disdain for the mainstream Catholic Church, and its support for social minorities such as gays and lesbians.³⁶ Other messages contained threats against politicians and demands for ransom/extortion money. None of this was particularly surprising or new. The notable public consternation caused by the message campaign probably means that this tactic will remain a prominent feature of future EPP campaigns.

Communications in general seemed to be an increasing strategy of the EPP. Where it once was very cryptic and secretive, the organization now sought to go public. Jailed suspects switched from denying to admitting their membership in the

EPP, using their court hearings to make political statements.³⁷ Alcides Oviedo, one of the top leaders, published a book titled *Political Platform of the Paraguayan People's Army*³⁸ about the political doctrine of the EPP, with chapters on the betrayal of Lugo, the justification for armed struggle, and a Marxist interpretation of Paraguayan founding father Jose Gaspar Rodriguez de Francia, which they called “Francist 21st Century Revolution”—a seemingly Paraguayan version of Venezuelan Bolivarianism.³⁹ It also revealed possible divisions within the EPP, accusing founders Juan Arrom and Osmar Martinez of abandoning the movement for golden exile in Brazil.⁴⁰ The truth of the split is yet to be confirmed. The new communications strategy seems aimed at convincing the public that the EPP is not just a band of kidnappers, as the Paraguayan government and press has so far successfully labeled them.

After such an escalation in the last quarter of the year, the EPP seemed to make a tactical leap backwards. It began a series of attacks on large ranches and farms in northern Paraguay. This was an old tactic; in fact the first actions of the organization under the name of EPP were attacks on farms. In July 2011, it burned a bulldozer on Amanda Ranch owned by Mennonites.⁴¹ This may have been an anomaly. In early November, however, they attacked a cabin, and then less than a week later the main ranch house of La Blanca Ranch near Huguá Nandú.⁴² On the first occasion it burned down the structure. On the second occasion it shot up the main house. In December it again attacked another cabin on the same ranch.⁴³

Why would the EPP escalate to increased violence and suddenly revert to very low-risk, low-intensity operations? There are at least three possibilities. First, attacks on ranches in general support the agenda of the landless movement. However, EPP attacks on farms have been sporadic, done at the EPP's convenience versus in synchronization with the landless movement's agenda. This shows that the connections between the EPP and the landless movement are probably more general than direct. It is also not clear why the EPP attacked the La Blanca ranch three times between November and December. This was unprecedented. Part of it was certainly to show defiance in the face of the government's state of emergency, with attacks occurring near the beginning and end of the 60 days in the same place, presumably to make a mockery of the authorities. However, there may have been a more important organizational reason. Latin American insurgent groups employ a training concept known as *fogueo*, to fire, as in to expose to fire, or harden like finishing pottery. This is a gradual process to turn inexperienced recruits into hardened veterans who will execute orders without hesitation and shoot to kill. Essentially, recruits are given jobs that incrementally push them into increasing illegality and expose them to increasing danger. They start out with participating in marches, then protests, then minor sabotage, then full sabotage, and then combat or terrorist action. Through the process, they gradually gain more skill and confidence in conducting operations without fear or hesitation. There are variations on the theme from organization to organization, but the concept is pretty much the same. It is probable that the ranch attacks in early 2008 were such training operations before more spectacular attacks, and similarly that the attacks on La Blanca ranch were also training operations prior to full combat. This may indicate that (1) EPP is recruiting new members,⁴⁴ and (2) that they are preparing to carry out new more intense combat operations in 2012.

Kidnappings were noticeably absent from the EPP's operations in 2010 and 2011. This could be due to several factors. First, that there were no suitable targets, or that kidnapping attempts were foiled. There is some basis to the latter because in January, a tunnel was discovered leading to Prosecutor Sandra Quiñónez's house.⁴⁵ Prosecutor Quiñónez has been one of the principal nemeses of the EPP. Had she been kidnapped, however, it would have been more likely for revenge, unlike previous kidnappings that were for financial gain. This may indicate that EPP has decided to forgo kidnapping for financial reasons, either because it has accumulated sufficient funds or it has found another way to acquire money. There have been persistent, but unconfirmed, rumors of EPP involvement in drug trafficking, and there are unconfirmed allegations that EPP members in Bolivia are now running cocaine into Brazil. EPP camps have been discovered amidst marijuana fields,⁴⁶ although what the relationship was between the marijuana and EPP is unclear. It is possible that the higher intensity and greater violence of the EPP attacks in 2011 indicate that the group has secured a larger or more steady source of funding.

Finally, from mid-October through mid-December, the government declared a state of emergency in northern Paraguay to find and destroy the EPP. Additional police and military forces were deployed to the departments of San Pedro and Concepción to carry out an intensified search for the guerrillas. Mostly this resulted in a series of roadblocks and raids in this area of the country. Predictably, the effort was a failure. Although several raids were made, there were no arrests and no battles.⁴⁷ First, 60 days were simply not enough time. Second, the efforts in 2010 had taken advantage of a serious EPP vulnerability, communications via cell phone and HF radio. It appears that EPP did not suffer from this defect in 2011. The exact countermeasures the EPP took are still not clear. What this does imply is that the EPP is a thinking, adaptive enemy, capable of learning from its mistakes. This is an indication of the difficulty the Paraguayan state will face in defeating the EPP.

Conclusions

Although the Paraguayan state was able to score some successes in 2010, these defeats seem to have been overcome by the EPP in 2011. The EPP is still small, but it has the potential of becoming a much bigger problem for Paraguay. The next couple of years could be decisive.

One of the significant impediments to the state's effectiveness against the EPP is its steadfast refusal to deal with the EPP as an insurgency, instead of just a gang of kidnapers, murderers, and cattle thieves, which they certainly are, but in combination with a political agenda and social depth not characteristic of purely criminal gangs. In addition, this is an adaptive foe that thinks and morphs because it wants to win. Because of this, the current government approach will be suboptimal at best, because it will fail to address the EPP's primary source of strength and regeneration: its roots in the landless northern peasant movement. Paraguay needs a long-term strategy to deal with the EPP and the political/social/economic/security conditions that spawned the movement if it seriously wants to win. Periodic 60-day states of emergency are not working. This is by no means a suggestion that it stop employing the police and military to capture or kill the armed elements of the EPP and

just run big social programs. This approach has proved totally counterproductive against criminal gangs in the Brazilian favelas and guerrilla groups in Colombia, for example, and can actually strengthen the dominance and power of an armed, organized counter-state actor. What it does mean is that groups such as the EPP are not merely police/justice problems, but state problems, and the most successful states are those that recognize this early and employ all the elements of national power to deal with the problem, not only to reduce or eliminate the violence, but to prevent its regeneration.

Notes

¹ Ejército del Pueblo Paraguayo.

² “Hoy llega un cargamento de armas para combatir al EPP,” *ABC Color*, January 15, 2010; “La FOPE recibe 450 poderosos fusiles para combatir al EPP,” *Ultima Hora*, January 16, 2010.

³ “Localizar la base de Negociacion en Casado permitio seguimiento del EPP,” *ABC Color*, April 7, 2010.

⁴ “Asi Interceptaron las comunicaciones del EPP,” *ABC Color*, April 7, 2010.

⁵ “Grupo de 16 policias participo del enfrentamiento contra Severiano,” *ABC Color*, July 28, 2010.

⁶ “Severiano Martinez ya se enfrento con la Policia en Yaguarete Forest,” *ABC Color*, April 15, 2010.

⁷ “Denuncian Supuesto Intento de Secuestro en el Chaco,” *ABC Color*, January 26, 2010.

⁸ “Severiano Martinez huyo de la policia hace mes,” *ABC Color*, April 15, 2010.

⁹ “EPP podría tener su base en Bolivia,” *ABC Color*, April 14, 2010.

¹⁰ “Otro duro golpe al EPP: matan al comandante Sim,” *Ultima Hora*, September 4, 2010.

¹¹ “En los años de prófugo, Severiano desarrollo capacidades extremas,” *Ultima Hora*, August 1, 2010; “El supuesto verdugo de las policies finalmente cayo abatido,” *ABC Color*, August 1, 2010.

¹² “Policia Abate a Nimio Cardozo, alias Comandante Homero,” *Ultima Hora*, September 25, 2010; “En el campamento del EPP hallan carta de un preso por el caso Zavala,” *ABC Color*, September 24, 2010.

¹³ “OCN Anuncia Expulsion de Alejandro Ramos y Niega Vinculo con el EPP,” *ABC Color*, January 7, 2010; “La OCN se moviliza hoy para exigir la liberación de detenidos,” *ABC Color*, July 18, 2010.

¹⁴ “Otros ex dirigentes implicados,” *ABC Color*, January 7, 2010.

¹⁵ “Matan en Kurusu de Hierro a informante de la Policia en caso de EPP,” *ABC Color*, August 10, 2010; “Muere en raras circunstancias cuñado de docente asesinado por EPP,” *ABC Color*, October 27, 2010; “Ejecutan a supuesto primo de Gabriel Zarate Cardozo en la zona de Sidepar,” *ABC Color*, November 15, 2010.

¹⁶ “Juez libera a los 14 acusados de ser complices del plagio de Lindstrom,” *ABC Color*, June 29, 2011.

¹⁷ “Zavala describio cada accion del EPP,” *ABC Color*, April 26, 2011; “Impresionante manejo de explosivos del EPP, según informe de Dimabel,” *ABC Color*, November 18, 2010.

¹⁸ “Severiano quería llegar a Bolivia,” *ABC Color*, August 4, 2010.

¹⁹ “Preocupa la aparición de poderosas bombas caseras,” *ABC Color*, January 13, 2011.

- ²⁰ “EPP atenta con explosivos contra la Policia en Horqueta,” *ABC Color*, January 17, 2011.
- ²¹ “Explota bomba en edificio de Fiscalia de Horqueta,” *ABC Color*, September 19, 2011.
- ²² “Otros golpes atribuidos al grupo armado,” *ABC Color*, October 27, 2011.
- ²³ “EPP mata a dos policies al atacar subcomisaria de Horqueta, anoche,” *ABC Color*, September 22, 2011; and “Entraron rociando la comisaria,” *ABC Color*, September 22, 2011.
- ²⁴ “Ataque del EPP a estancia de Huguia Ñandu en pleno estado de excepcion,” *ABC Color*, November 9, 2011.
- ²⁵ “Sospechan que francotirador hirió a uniformado,” *ABC Color*, October 5, 2011. “Disparo a policia no es modus operandi de EPP según Filizzola,” *Ultima Hora*, October 6, 2011.
- ²⁶ For a thorough discussion of Vietnamese special forces doctrine practiced in Latin America see David E. Spencer, *From Vietnam to El Salvador: The Saga of the FMLN Sappers and Other Guerrilla Special Forces in Latin America* (Westport: Praeger Press, 1996).
- ²⁷ “Fuerzas Especiales, burladas en el Chaco,” *ABC Color*, April 17, 2010.
- ²⁸ “Sospechan que EPP planea atacar comisaria de Azotey,” *ABC Color*, May 23, 2011.
- ²⁹ “Nuevo ataque del EPP deja 2 policias muertos en Concepción,” *Ultima Hora*, September 21, 2011; “EPP mata a dos policies al atacar subcomisaria de Horqueta, anoche,” *ABC Color*, September 22, 2011; and “Entraron rociando la comisaria,” *ABC Color*, September 22, 2011.
- ³⁰ “Intentaron robar armas en el cuartel de Villarica,” *ABC Color*, November 1, 2011.
- ³¹ See David Spencer et al., *Colombia’s Road to Recovery: Security and Governance 1982–2010*, Washington, D.C., Center for Hemispheric Defense Studies, 2011, p. 94.
- ³² “El EPP amenaza al intendente al intendente de Concepcion por denunciar al grupo,” *ABC Color*, October 5, 2011.
- ³³ “EPP revela que su administrador dio US\$ 100.000 para campaña de Lugo,” *ABC Color*, November 22, 2011.
- ³⁴ *Ibid.*
- ³⁵ “Supuesta segunda carta del EPP anuncia venganza por muerte de dos de sus miembros,” *ABC Color*, October 25, 2011.
- ³⁶ “Comunicado del EPP en Mundo Aparte,” *ABC Color*, September 29, 2010.
- ³⁷ “EPP cambia estrategia y encara juicio con claro objetivo político,” *Ultima Hora*, November 28, 2011; “Acusados del secuestro Zavala piden que juicio sea en Guarani,” *ABC Color*, November 23, 2011.
- ³⁸ Programa Politico del Ejercito del Pueblo Paraguay.
- ³⁹ “EPP quiere echar al Gobierno e imponer el franquismo siglo XXI,” *Ultima Hora*, July 24, 2011; “Carmen Villalba realiza prologo de libro sobre el program político del EPP,” *ABC Color*, July 18, 2011.
- ⁴⁰ “Alcides Oviedo revela que Arrom y Martinez desertaron del EPP,” *Ultima Hora*, July 25, 2011.
- ⁴¹ “EPP obliga a trabajadores a incendiar a topadera,” *ABC Color*, July 14, 2011.
- ⁴² “Retiro de estancia queda reducido a cenizas en supuesta incursion del EPP,” *ABC Color*, November 3, 2011; “Ataque del EPP a estancia de Huguia Ñandu en pleno estado de excepcion,” *ABC Color*, November 9, 2011.
- ⁴³ “Atacantes de la estancia La Blanca serian del EPP,” *ABC Color*, December 16, 2011. “Queman otro retiro de la estancia La Blanca en Jhuguia Ñandu,” *Ultima Hora*,

December 15, 2011.

⁴⁴ “Según policía, nuevos integrantes del EPP habrían perpetrado ataque a estancia,” *Ultima Hora*, November 9, 2011.

⁴⁵ “Esta madrugada hallaron tunel que lleva a casa de fiscal Antisecuestro,” *ABC Color*, January 23, 2011.

⁴⁶ “Diputados investigan presunto pago de un adelanto en el caso Teixeira,” *ABC Color*, September 14, 2010.

⁴⁷ “A días del final del estado de excepcion no hay resultados positivos,” *Ultima Hora*, December 8, 2011.

¿Castillo de Naipes? Las Organizaciones Terroristas, Su Perdurabilidad y Resiliencia Estratégica: El Caso de las Farc

Vicente Torrijos R.

RESUMEN

Mediante los conceptos de resiliencia y redes complejas este trabajo explora la conducta estratégica de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y elabora un mapa con el que contribuye a la reflexión amplia sobre la sostenibilidad de las organizaciones armadas ilegales.

Introducción: Creatividad Comprobada

Este es un estudio sobre la capacidad de sobrevivir y repotenciarse que algunas organizaciones terroristas exhiben (Levitt, 2006). Como caso de estudio se ha tomado a las Farc, una agrupación de más de cuarenta años de existencia, cuya longevidad la hace atractiva para los estudios estratégicos.

Dicho de otro modo, este trabajo trata de responder cómo se las arreglan las bandas terroristas para sobrevivir, reinventarse y ser sostenibles a pesar de haber sufrido serias adversidades. Parte de la idea de que lo hacen gracias a una versátil articulación de mecanismos de resiliencia (recuperación integral y reinención creativa frente a los golpes recibidos) operando en redes complejas (es decir, como red de redes: conjunto abierto, múltiple y diverso de redes vinculadas de tal modo que todos los componentes funcionan bajo una misma lógica estratégica con alcance global).

En consecuencia, este trabajo versa sobre agrupaciones político-militares sensiblemente resilientes-y-simbióticas que se reinventan y refuerzan cíclicamente a partir de una concepción integral (comprehensiva) de su razón de ser, lo que les permite:

- reticularmente flexibles porque son deliberadamente resilientes, y
- ser resilientes porque son racionalmente simbióticas.

Contexto: Evolución Inteligente

Tras haber desarrollado pacientemente sus operaciones guerrilleras durante treinta años, laborando en una lógica organizacional vertical y altamente centralizada, las Farc acumularon suficiente capacidad (Grange, 2000) como para arrastrar en 1998 al Estado colombiano a una negociación sofisticada que, a diferencia de otras que se habían entablado anteriormente, contempló la desmilitarización de un área de 40 mil kms² en donde ellas ejercían el control total de la población así como la elaboración

de una agenda comprensiva orientada a la refundación del Estado mediante el acompañamiento internacional y la eventual convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (DeShazo et. al., 2007; Ospina, 2011a).

Pero una serie de excesos y abusos de poder cometidos a partir de sus capacidades acumuladas condujeron al rompimiento del modelo negociador y el Estado, preparado militarmente para la ofensiva y relegitimado con el acceso al poder de un Presidente cuyo liderazgo le identificaba como suficientemente apto para enfrentar a la subversión, preparó y ejecutó una política de seguridad que no solo recuperó el control territorial sino que propinó duros golpes a la estructura de una banda sometida a la presión de reorganizarse (De Shazo et al., 2009; Spencer et. al., 2011; Inkster & Lockhart-Smith, 2011 ; Duque, 2011).

En efecto, a partir del 2002, el gobierno colombiano, reforzado por una alianza militar sostenida con los Estados Unidos, Gran Bretaña e Israel, desarrolló tareas de transformación de la defensa, anticipación estratégica (Ospina, 2011b), conjunción de fuerzas, operaciones especiales (emblemáticas en la historia militar reciente, como: “Fénix”, marzo, 2008; “Jaque”, julio, 2008; “Camaleón”, junio, 2010; “Sodoma”, septiembre, 2010; y “Odiseo”, noviembre, 2011) que, acompañadas por suficiente apoyo popular e internacional (Torrijos, 2010b) redujeron el número de hombres en armas de la guerrilla, dieron de baja a importantes cabecillas y afectaron sensiblemente el margen de maniobra político-militar de la banda armada (Torrijos, 2011a).

No obstante las frustraciones (Torrijos, 2010a), la organización ilegal ha sabido explotar creativamente su condición asimétrica y, como amenaza híbrida que es, ha logrado conservarse vigente y activa de tal manera que, tras adaptarse funcionalmente a la ofensiva estatal mediante típicas acciones de resistencia regulada, ha conseguido, en un ejercicio de resiliencia estratégica (no meramente coyuntural o transicional) reinventarse integral y sostenidamente lanzando importantes ataques tácticos contra las Fuerzas Militares (Ospina, 2011c) manteniendo sus lazos económicos formales e informales con particular énfasis en el narcotráfico, impulsando su cooperación con agentes gubernamentales y no gubernamentales internos y externos, y conservando intacto su potencial de interlocutor político válido entendido como aquel actor influyente que, eventualmente, puede convertirse en determinante de la refundación del Estado.

La Conducta Estratégica

Para explorar la conducta en virtud de la cual la organización terrorista adquiere y mantiene esta condición, es pertinente abordarla como:

- una red de redes,
- altamente resiliente, o sea,
- sensible e innovadora,
- versátil, asimétrica, híbrida, simbiótica y
- susceptible de reinención sistémica.

La Resiliencia Estratégica

Cuando en el 2002 el gobierno colombiano saliente rompe el esquema de negociación con las Farc -basado en amplias concesiones y abierta complacencia con el grupo subversivo- y el gobierno entrante decide emprender una amplia ofensiva de recuperación territorial integral, ellas sufren un golpe, ataque o “shock” altamente estremecedor y perturbador que afectó sensiblemente sus recursos, legitimidad y capacidades, sobre todo aquellas relacionadas con el mantenimiento de su tejido reticular (Milward, Bakker & Raab, 2011).

A ese golpe le sucedieron otros de notable importancia militar como las mencionadas operaciones especiales desarrolladas por las Fuerzas Militares, operaciones que, incluso, se extendieron más allá de las fronteras cuando en marzo de 2008 fue bombardeado en territorio ecuatoriano el campamento de uno de los cabecillas más destacados de la banda.

No obstante, las Farc, discriminando eficazmente la relación dialéctica entre memoria-y-olvido (Lecomte, 2001) no para apocarse, resignarse o pedir perdón sino para refinar su capacidad destructiva, y contando con el notable entrenamiento practicado a lo largo de su existencia para adaptarse a circunstancias adversas, (Greene & Conrad, 2002) supieron superar (en un proceso consciente, deliberado y calculado) su esquema funcional en el que operaban como red verticalizada y estática para reinventarse como red de alta complejidad -red de redes- a lo largo de un proceso (Villalba, 2003) en el que absorbieron creativamente los consecutivos golpes padecidos (Figura 1).

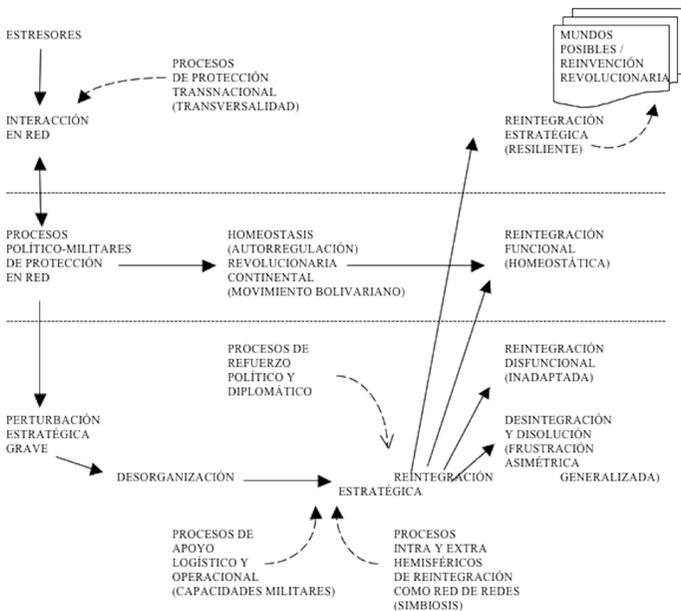


Figura 1: Resiliencia de las Farc
Elaboración propia a partir de Kumpfer (1999), citada por Mayhew & Mayhew (2001).

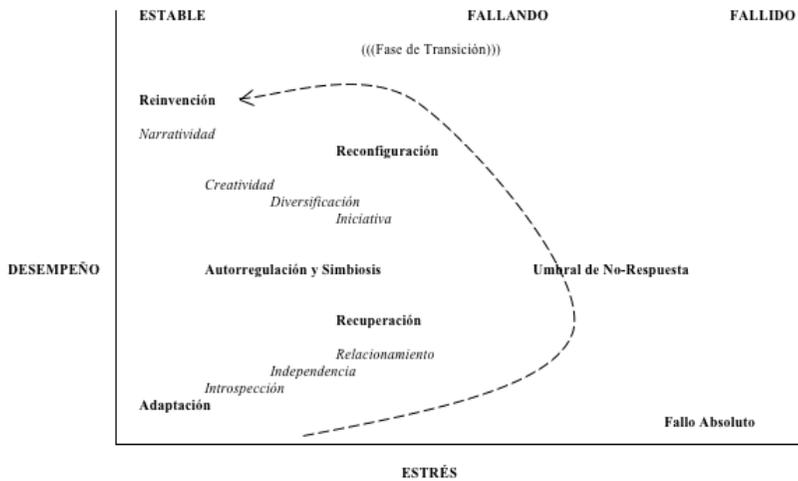


Figura 2: Pilares de resiliencia de las Farc
 Elaboración propia a partir de Hancock & Warm (1989).

En ese sentido, ellas exhibieron una marcada habilidad para:

- Recuperarse rápida, progresiva y competentemente (Werner, 1982) del trauma gracias a sus cualidades de elasticidad, plasticidad y ductilidad (Green & Conrad, 2002), o sea, una constelación de fortalezas selectivas -factores de protección- y valores identitarios de desarrollo frecuentemente reconfigurados (Benson, 1997).
- Sobreponerse a las dificultades y tener éxito relativo, o sea, registrar resultados mucho mejores de lo esperado -basados en patrones de reinención sostenida- a pesar de seguir expuestas a estresores extremos y situaciones de riesgo elevado y peligro evidente (Fraser, Richman & Galinsky, 1999 ; Masten, 1994). Peligro entendido, en todo caso, como una constante siempre superior a cualquier noción de protección o de seguridad por muy compartida que sea (Fraser, Richman & Galinsky, 1999).
- Más allá de la simple conducta reactiva y funcional (Grotberg, 1995) desarrollar tareas caracterizadas por una activa recursividad estratégica (Chomsky, 1965), recursividad entendida como motor de la creatividad revolucionaria que les ha permitido emprender y ejecutar múltiples combinaciones de sus metodologías violentas para mantener e incrementar sus ventajas competitivas en un clima de presión y amenaza intensiva.
- Resisitir, manejar y sobrepasar las adversidades estratégicas planteando escenarios o mundos posibles a partir tanto de una variación particular en la manera de enfrentar el estrés estratégico (Rutter, 1985, 1999) como de una concepción flexible de la guerra revolucionaria, concepción muy marcada por

la habilidad para imponer la agenda político-militar en el marco amplio del conflicto irregular, es decir, obteniendo resultados concretos a pesar de las serias amenazas para su desarrollo (Becoña, 2006).

- Relativizar y prevenir los estropicios multisistémicamente (Dyer & McGuinness, 1996) reconstruyéndose sobre los propios efectos nocivos causados por el adversario y adelantándosele a éste en el diseño estratégico de la evolución del conflicto.
- Recontextualizar el conflicto en sentido evolutivo entendiendo que en el tiempo y en el espacio surgirán permanentemente nuevas vulnerabilidades pero también apoyos, todo ello en un clima circunstancial siempre cambiante (Werner & Smith, 1992).
- Perfeccionar a lo largo del proceso reconstructivo sus pilares (Wolin & Wolin, 1993) de resiliencialidad (introspección, independencia y autodeterminación extendida, relacionamiento, iniciativa, diversificación, creatividad y narratividad-moralidad) es decir, sus valores, cualidades y categorías de superación, previsión y redefinición de la adversidad afectando con tal redefinición no solo su propia percepción del conflicto sino también la de los demás involucrados en dicho proceso (Figura 2).

Introspección, porque las Farc han desarrollado una clara habilidad para autocriticarse y preguntarse a sí mismas sobre su papel en los diferentes escenarios y modalidades de la lucha revolucionaria dándose respuestas claras sobre sus alcances y limitaciones, aciertos y desaciertos.

Independencia y autodeterminación extendida, en tanto gozan de la sensibilidad para mantenerse autónomamente activas sin renunciar a sus principios por criticables que sean o por lo plausibles que parezcan.

En otros términos, trazan y respetan los límites que existen entre sus pretensiones y actos ejecutados, y ese entorno cambiante y convulso en el que tales decisiones se toman y ejecutan, con lo cual, logran mantener la distancia entre sus aspiraciones y los resultados obtenidos sin caer en el aislamiento estratégico.

Relacionamiento, es decir, una capacidad renovada para tejer y mantener vínculos (más o menos estrechos) con otros sectores (armados o no armados, gubernamentales o no gubernamentales) extendiendo así un tejido en el que sus necesidades son atendidas al tiempo que las demandas de los demás componentes de la red son asimiladas y agenciadas, esto es, creando una especie de unidad funcional altamente rentable tanto en lo operacional como en lo estratégico (ya sea tanto en niveles políticos como diplomáticos o militares).

Iniciativa, por cuanto mantiene en todo momento una exigencia que les permite ponerse a prueba en tareas y áreas cada vez más sofisticadas, independientemente de que sufran golpes contundentes en un campo o el otro.

En ese sentido, los retrocesos en un frente son rápidamente recompensados con los avances en otro de tal modo que logran un equilibrio ascendente, una suerte de perfeccionamiento por redistribución de cargas.

Redistribución que implica un cálculo específico sobre el uso multivariado y multifactorial de la fuerza bajo el criterio de dosificación circunstancial de la

amenaza simultánea múltiple que ellas representan, es decir, la utilización del terror en todas sus modalidades (contra unidades militares y la población civil), o del sabotaje, movilizaciones y desplazamientos forzosos, bloqueos a la población, etc., siempre de acuerdo con una evaluación cuidadosa de cuán propicias pueden ser las circunstancias político-militares propicias para imponer sus exigencias de forma gradual (intensiva / extensiva) en varias regiones al mismo tiempo (Friedland, 2005; Spilerman & Stecklov, 2009).

Diversificación, pues, en lugar de sumirse en el derrotismo o el entreguismo, encuentran en la tragedia un impulso para revitalizarse íntimamente y exhibirse como agrupación tan resistente como desafiante.

Creatividad, por cuanto se hallan en constante capacidad de instaurar orden e incluso armonía e ilusión (horizontes estratégicos redibujados frecuentemente) a partir del caos, los reveses o el simple desorden que han sembrado (sin importar lo focalizado o generalizado que sea).

Narratividad-moralidad, es decir, una clara vocación de producir mensajes, reinterpretar valores y realidades, cuestionar su propia identidad para refinarla, difundir su visión y generar escenarios deseables por el resto de la sociedad, comprometiéndose y comprometiendo a otros en torno a ideas fuerza que confluyen en tendencias estratégicas de largo aliento.

Detectar autónomamente, pero en reflexión y ejecución compartida, cuáles han sido y podrían ser sus fuentes motivacionales para propulsar su propia resiliencia y ponerla en contextos de alianza, coalición y cohesión revolucionaria.

Delicado proceso expansivo que pone de relieve cómo la organización ilegal entiende perfectamente que sus posibilidades de superación de las adversidades y recuperación constante de la iniciativa estratégica no dependen exclusivamente de sus esfuerzos unilaterales sino, más bien, de la conjunción y conjugación de tareas (en la cuádruple relación entre riesgo/protección/vulnerabilidad/reinvención. Bourguignon, 2000; Theis, 2001; Cyrulnik, 2008).

Es así como las Farc han evaluado su conducta en un contexto regional, hemisférico y extrahemisférico ajustándola según las diferentes exigencias y siempre con una clara visión evolutiva (asegurándose de impedir que los factores adversos les afecten transversalmente).

Con lo cual, al ampliar cada vez más su margen de maniobra (Ehrensaft & Tousignant, 2001), las Farc comprenden claramente sus dinámicas ontosistémicas (estrictamente propias, internas), microsistémicas (con organizaciones pares históricamente relacionadas, como el Eln, o con sus redes de milicianos -no armados-), exosistémicas (con las comunidades a nivel nacional, subnacional), y macrosistémicas (con organizaciones transnacionales armadas o no armadas, gubernamentales o no gubernamentales) entendiéndose a sí mismas como parte integral de una comunidad internacional muy amplia de actores estrechamente ligados por sentimientos, afinidades, simpatías e intereses concretos: el Movimiento Continental Bolivariano.

Este Movimiento que, lejos de restringir, abre el abanico de relaciones internacionales de la banda, es un auténtico motor de resiliencia que la robustece y la blinda en sus diferentes frentes de acción estratégica reduciendo la incertidumbre logística o política (Magis, 2010) y afianzando la voluntad y el espíritu de lucha.

Y eso se consigue, precisamente, porque la comunidad bolivariana es alta-

mente cohesiva, integrada y empoderadora (capacitadora). Ofrece suficiente estabilidad, mitiga los efectos nocivos de operar en un medio hostil en que el adversario es suficientemente poderoso, y reporta recursos (humanos, técnicos, médicos, informativos y financieros) en un ambiente de aprendizaje continuo y compartido.

De hecho, el Movimiento no es tan solo una construcción clandestina, sino más bien, un tejido abierto y expansivo de redes legales coordinadas en las que operan personalidades de alta significación política, con lo cual, se facilita la relación de alta calidad con pares (armados y no armados) consolidando así, en un clima de interacción, interconexión e interdependencia, tanto la autoeficacia y la autoestima como la autoimagen positiva con la que mediáticamente resulta siempre exitoso y rentable convertir aún las acciones más despiadadas (terroristas) en actos esperanzadores (como el de liberar unilateralmente a secuestrados).

En tal sentido, para la agrupación ilegal siempre será de vital importancia la flexibilidad en ambientes transfronterizos (los porosos vasos comunicantes en todo tipo de fronteras –consideradas como auténticas áreas de retaguardia estratégica-), la comunicación social abierta fundada en múltiples interpretaciones pero, eso sí, sujetas a la misma pretensión revolucionaria, la resolución conjunta de problemas comunes y la reafirmación discursiva de su sistema de creencias (cosmovisión e identidad ideológica compartida).

Por lo tanto, a las Farc les resulta particularmente cómodo afrontar situaciones críticas pues conocen los métodos para desarrollar transiciones intra e interespecíficas excitantes y reconfortantes, incluyendo, principalmente, aquellas crisis al interior del propio Movimiento, es decir, las discrepancias que pueden surgir entre ellas y sus propios socios y coaligados.

Visto de esa forma, el conflicto intragrupal e intrabolivariano no es un proceso destructivo sino, por el contrario, un motor de cambio así como una experiencia formativa y enriquecedora de la que se nutre permanentemente la organización armada, refinando, progresivamente, los enfoques con los que maneja las desavenencias y rivalidades, asegurando con ello la tradición, la continuidad y la unidad de criterios estratégicos esenciales.

De hecho, ante situaciones de riesgo, el Movimiento opera como fuente de fe -en tanto entidad “omnipotente”- y como un manto protector muy maleable que capacita, refuerza y reactiva a la organización armada que, de tal modo, consigue manejar mejor los recursos disponibles y repotenciar las creencias mediante ejercicios narrativos cada vez más inteligibles, atractivos y aglutinadores.

Dicho de otro modo, mantienen y activan funcionalmente “un conjunto de creencias y narrativas compartidas que fomentan sentimientos de coherencia, colaboración, eficacia y confianza que son esenciales para la superación y el dominio de los problemas” (Walsh -1998- citada por Ravazzola -2001-), o sea, “procesos que estimulan la construcción colectiva de narrativas coherentes que van hilando historias de cada uno y de todos [los combatientes] en las que los dolores y las adversidades tienen un sentido comprendido y compartido por todos reportándoles posibilidades de tener [una posición o] un lugar social digno” (Seligman -1990, 1995-, citado por Ravazzola -2001-) siempre en el marco de sus propios criterios de dignidad revolucionaria.

Con esa resiliencialidad transnacional que se fue perfeccionando, primero, du-

rante la Guerra Fría, con su pertenencia al sistema soviético de promoción de las insurgencias, y luego, durante la primera Pos guerra fría (1991–2001) y la segunda (2001 ss.) gracias a su vinculación activa al Foro de Sao Paulo y al acceso al poder de las corrientes políticas identificadas con el Socialismo del Siglo XXI, las Farc fueron utilizando selectiva y eficazmente los recursos comunitarios para asegurarse a sí mismas y asegurarles a sus asociados un cierto balance económico, asistencia práctica (legal, logística e informativa), apoyos sociales (de sectores diversos) y sentimientos de nítida vinculación con simpatizantes e intermediarios.

Esta conducta diversificada (Saleeby, 1997) lleva incluso a pensar que la banda ilegal se fortalece más gracias a los factores riesgo en que se encuentra que ante los mecanismos de protección con los que cuenta, haciéndose, así, cada vez más desafiante y ganando a cada paso seguridad en sí misma, o sea, garantizándose un cierto sentido de invulnerabilidad por (excesiva) acumulación de confianza.

Excesos (auto suficiencia negativa) que, en todo caso, puede sortear y revertir positivamente mediante continuos ejercicios de auto reflexión y reajuste (en el *continuum* pensamiento-acción, es decir, en una interesante conducta pendular que sitúa claramente a la organización terrorista al margen de la ley pero que, simultáneamente, le permite actuar de manera creativa en ambientes legales gracias a la aceptación de la que goza en diferentes ambientes políticos y sociales).

Estrechar sus lazos de acción colectiva, comunitaria, en entornos hostiles internos y externos que, de acuerdo con Magis (2010) se da alrededor de diversas variables (Chandra et al., 2010):

Recursos comunitarios, o sea, la mezcla indiscriminada y circunstancial de distintas metodologías relacionadas con la violencia política, desde el aventurerismo revolucionario hasta las dimensiones simbióticas, transversales e híbridas, pasando por actividades legales e ilegales con marcado énfasis en el terrorismo.

Agentes activos, valga decir, los actores con evidente capacidad de influir en el desarrollo de la colectividad para evitar los efectos nocivos del contexto. Tales agentes demuestran con propiedad sus competencias para asegurar los niveles jerárquicos de mando y la rapidez en el reemplazo de dirigentes, creando climas favorables para que se mantengan los nexos (incluso el parentesco) entre combatientes y milicianos, pares armados y no armados al interior del país y fuera de él, y entre variadas instancias gubernamentales de representación internacional entre las que se destacan algunos jefes de Estado afiliados a la Alianza Bolivariana para las Américas (Alba).

Acción colectiva, o sea, las iniciativas concertadas que permiten el cumplimiento de objetivos mediante la acción en redes bien establecidas y de amplia cobertura global que comienzan a escala microlocal y se extienden hasta conformar un tejido denso de simpatizantes y auxiliares de mucha o poca monta en Medio Oriente, Europa y América, principalmente.

Acción estratégica, esto es, la planeación, el aprendizaje y la deliberación mediante transferencia, adaptación y reorganización del conocimiento contestatario, insurgente y terrorista.

Equidad, en el sentido de que se fomenta y se promueve un cierto sentido de igualdad y equilibrio de poder que, basado en el respeto del orden jerárquico, va mucho más allá de la simple aplicación de sanciones para redistribuir influencias al

interior de la banda armada, llegando a extender sus radios de acción a diferentes ámbitos de intervención, de tal suerte que, por ejemplo, la designación de altos cargos en gobiernos amigos puede estar en directa relación con las expectativas, intereses o sugerencias de la banda.

Impacto, es decir, la capacidad de respuesta de que dispone la organización para absorber choques y proyectar sus capacidades concibiéndose como “ejército del pueblo” y articulando tareas con toda suerte de grupos criminales, independientemente de cuán flexibles o rigurosos sean sus marcos ideológicos particulares (Calderón, Espinosa & Techio, 2004).

Compromiso con los recursos comunitarios, de tal modo que los bienes, herramientas y conocimientos se horizontalizan incluso bajo la lógica de “hacer más, con menos”, lo que, en sentido práctico, les ha llevado a ver cómo se reducen sus hombres en armas hasta en una tercera parte sin perder por ello la flexibilidad operacional; o a encoger las áreas de cultivos ilícitos bajo su control pero sin sacrificar sino, más bien, incrementar la productividad.

Desarrollo comunitario, o sea, el fortalecimiento intensivo de los mecanismos y fuentes de financiación entre las que se destacan los relacionados con el narcotráfico e, incluso, con los circuitos legales de la economía tanto en Colombia como en otros países de Sur y Centroamérica para hacer sostenible no solo la lucha armada sino las tendencias políticas de orden mediático, simbólico y para diplomático.

En resumen, las Farc se reinventan progresivamente como una organización multipropósito, un verdadero sistema de acciones políticas armadas y no armadas de amplia cobertura “en capacidad de absorber perturbaciones y reorganizarse mientras se somete al cambio manteniendo, esencialmente, la misma función, estructura e identidad”, esto es, desplegando y renovando suficientes iniciativas político-militares en una relación creativa entre cultura organizacional, valores y cooperación revolucionaria (Evans & Steven, 2009a, b).

La Red de Redes

En consecuencia, lo que mejor explica la resiliencia de las Farc es su concepción y regulación de la violencia política en el marco de un deliberado y coherente trabajo de redes interconectadas y armonizadas bajo la lógica del terrorismo simbiótico transversal, TST (Torrijos, 2011 b).

De hecho, al no operar solo como “redes oscuras” -encubiertas e ilegales- (Milward & Raab, 2002 ; Milward, Bakker & Raab, 2011) sino también como redes lícitas y legales, ellas obtienen importantes réditos de resiliencia estratégica ejerciendo selectiva y conjuntamente “poder duro” y “poder blando” (“poder inteligente”: Armitage & Nye, 2007) y operando en diferentes contextos, dimensiones e intensidades de acuerdo con necesidades, exigencias y desafíos, es decir, estímulos diversos (Figura 3).

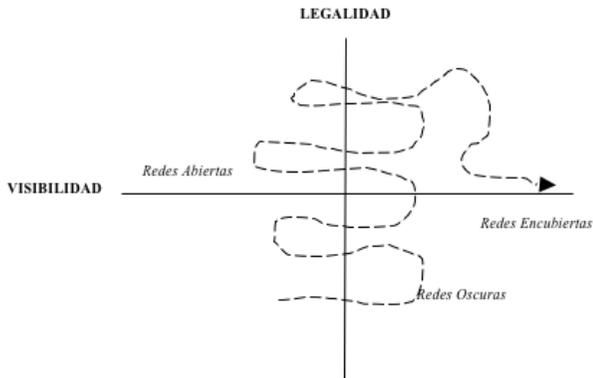


Figura 3: La multidimensionalidad de la red de redes de las Farc

Elaboración propia basada en Milward, Bakker & Raab (2011).

Entre otras cosas, esto significa que la organización es polifacética y sumamente flexible al ejecutar sus ajustes estratégicos en cada momento histórico atendiendo a la naturaleza cambiante de los sistemas sociales y políticos (Podolny & Page, 1998 ; Gunaratna, 2002 ; Hoffman, 2003).

Por tal razón, las Farc pueden manejar sus recursos y legitimidad relativa en diferentes niveles, al tiempo que sus capacidades (medidas en un espectro que se extiende desde el uso hasta el no uso de la fuerza) pueden variar o graduarse (fortalecerse, debilitarse o hasta aparecer-desaparecer-reaparecer) racionalmente de acuerdo con los ambientes en que se desenvuelvan, ya sea en contextos microlocales o globales pero revalidando o innovando a cada paso “las nuevas reglas de la guerra” (Arquilla, 2010).

Por tanto, podría sostenerse que el diseño del trabajo en redes de la banda no ha evolucionado en sentido lineal pasando de estructuras simples a complejas sino que se ha ido diversificando, mezclando y refinando sin perder en ningún momento las características propias del diseño o la estructura del tipo de red en que operan, ya sea de “cadena”, “estrella”, “multicanal” (Arquilla, 2009), “small-world”, “village”, “opinion-leader”, “hierarchical” (Siegel, 2009). (Baste con admitir aquí que cualquier aproximación al diseño de las redes será más útil entre más hipotética sea: Gupta, 2010, con base en Sageman, 2004, y Robb, 2007). (Figura 4).

Desde este punto de vista, las Farc como “red de redes” (al fin y al cabo se trata desde sus propios orígenes de unas “fuerzas” armadas revolucionarias, concepto que marca una diferencia sustancial al compararlas con bandas unidimensionales) se convierten en actores y sujetos de relaciones internacionales con suficientes niveles de gobernabilidad implícita (hacia adentro) y explícita (hacia afuera), voluntad de alterar (enfrentar o cohesionar, según convenga en cada momento histórico) no solo el curso de un Estado en particular sino del sistema internacional en su conjunto (Arquilla, 2007) con especial referencia a la Alianza Bolivariana para las Américas (Alba), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac).

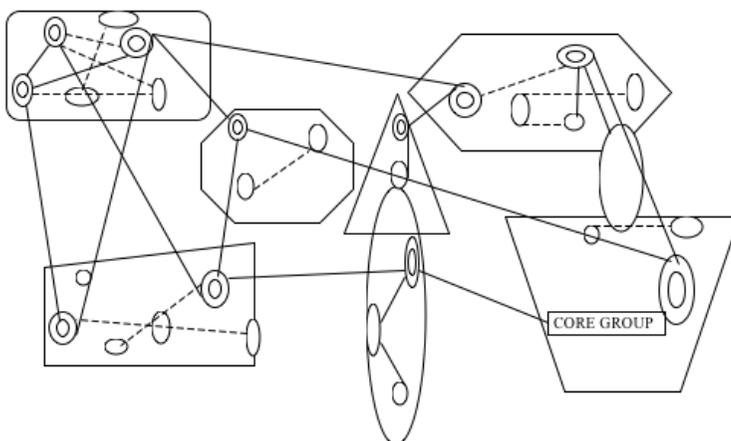


Figura 4: Las Farc: un polimorfo tejido reticular político-militar transversal, resiliente y simbiótico

Elaboración propia a partir de la “Hypothetical Representation of Terrorist Network” de Gupta (2010) basado en Sageman (2004).

Todo ello mediante nodos que se van creando por afinidad, simpatía, interés y camaradería funcional de manera muy similar a lo que ocurre -por analogía- con el fenómeno de de las “webs semánticas” (Sánchez Carballido, 2008), con lo cual, podría decirse que las Farc estarían ya en capacidad de diferenciar el significado de los términos con los que sus simpatizantes (ya sean ellos seguidores o militantes potenciales y manifiestos) buscan satisfacer sus necesidades ideológicas y de acción revolucionaria: “Si no te gusta tu vida, invéntate otra diferente !” (la realidad del “quinto poder”: Alonso, 2006 ; Keck & Sikkink, 1998).

Dicho de otro modo, es necesario superar las típicas visiones con las que se asume que una organización político-militar como las Farc emprende su tarea en red utilizando la lógica propia de las redes electrónicas o simplemente usando las herramientas informáticas como método predominante de comunicación interna o externa (el uso de las nuevas tecnologías de la información, empezando por la World Wide Web e Internet).

Entonces, muchas diferencias semánticas y operativas puede haber entre “cyberwar” y “netwar” (Arquilla & Ronfeldt, 1999a, b), “guerras en red” o “redes en guerra” (como más allá de lo capcioso lo ha resuelto Copeland, 2009, al diferenciar claramente entre lo que sería la “diplomacia de guerrillas” y la “diplomacia guerrillera”) pero lo cierto es que las Farc no se limitan a ser una agrupación que funciona tan solo en la dicotomía “enjambre”/“dispersión” (Weber, 2004) mediante la simple descentralización de su comando operativo, la conformación de pequeños grupos medianamente autónomos cuya financiación responde a diferentes sectores, o la separación entre ciertos niveles jerárquicos que contrastan con altos grados de delegación de autoridad en la toma de decisiones (Zanini 1999).

Por el contrario, es gracias a la flexibilidad que exhiben desde su propia concepción y a lo largo de su evolución y proyección que las Farc logran también contextualizar y coordinar tareas múltiples en sistemas geoculturales diversos valién-

dose de conexiones de todo tipo (Crumlish, 2004 ; Brafman & Beckstrom, 2006) en un ambiente de creciente interdependencia y corresponsabilidad que les facilita desarrollar su propia visión de “guerra híbrida” (Hoffman, 2007) y de “guerra de cuarta generación” (Hammes, 2004) para evolucionar hacia la “netwar 3.0” y la “guerra de quinta generación” (aquella en la que se atacará la habilidad del adversario para “observar” adecuadamente la naturaleza de su rival y el marco histórico y geopolítico en el que se desenvuelve el conflicto llegando al extremo de “percibir oponentes donde no los hay”: Kohalyk, 2006).

De hecho, las Farc se han preocupado visiblemente por mantener e incrementar su poder como integrante-y-configurador de redes no solo por el número de hipervínculos que han alcanzado sino por el orden cualitativo en el que tales hipervínculos se tejen y por los niveles de “equivalencia estructural” y “prestigio” en que operan (Hafner-Burton & Montgomery, 2006).

Eso significa que la organización armada es consciente de que integra y gobierna una red de redes muy tupida de la que obtiene suficiente respaldo (físico) para impulsar sus actividades violentas y no violentas.

En ese sentido, la organización, entendida como actor-red con elevada conectividad (Luna, 2004) que se inserta en ciertas comunidades hasta confundirse con ellas debido a la confianza en la que se inspira y que inspira entre sus cooperantes (Luna & Velasco, 2005), cuenta con la autoridad necesaria tanto para tomar decisiones y traducir en obras concretas las aspiraciones relativas de los socios como para capitalizar y distribuir prestigio entre los asociados fortaleciéndose a cada paso, es decir, robusteciéndose aun cuando incurra en crímenes de guerra o de lesa humanidad. Crímenes que, no obstante lo atroces que sean, se atenúan precisamente por el acompañamiento transnacional de que la banda goza.

Asimismo, las Farc han entendido las virtudes propias de la “noopolítica” en la “noosfera” (noos: “mente”: Arquilla & Ronfeldt, 1999 a) acercándose a las comunidades de base en diferentes países, ampliando sus canales informáticos y de comunicación social (como emisoras, revistas, blogs y mecanismos alternativos), desarrollando actividades con grupos selectos orientadores de opinión pública, abriéndose paso en foros y organizaciones internacionales como las ya mencionadas Alba, Unasur y Celac, etc. (Smyth, 2001; Latham, 2002; Xifra, 2009).

En cualquier caso, el tejido reticular de las Farc:

- Es robusto, recuperador, transformador,
- goza de alta legitimidad tanto en los circuitos internos como externos,
- dispone de recursos físicos importantes,
- es suficientemente hábil para eludir compromisos, confundir a sus adversarios y reprogramar sus objetivos estratégicos,
- es homogéneo hacia el interior (para garantizar la unidad de mando y la jerarquización), heterogéneo hacia el exterior (para ampliar sugestivamente su margen de maniobra), cohesivo (para mantener la unidad básica de criterios estratégicos), abierto (para tramitar discrepancias sin menoscabar la unidad), motivador (conservando el equilibrio entre tradición e innovación, y entre radicalidad y moderación), centralizador (para garantizarse referentes de au-

toridad) y descentralizador (para asegurarse la correspondencia y el engranaje con entidades de todo tipo).

Conclusión: Influencia Asegurada

Como resultado de su alta resiliencia estratégica (es decir, como organización que apela al terrorismo transversal y simbiótico con comprobada capacidad de renovación e innovación), explicada en función de su coordinado trabajo como red de redes, resulta particularmente útil considerar a las Farc como una ‘guerrilla de opinión’, es decir, aquella que articula eficazmente su narrativa y discurso con las iniciativas emprendidas junto a las organizaciones asociadas, ya sean gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

De tal modo, es viable considerar sus tendencias estratégicas (Hunter, et. al., 2008) recurriendo a la figura geométrica del cubo con cada una de sus seis caras en estrecha relación con las otras y una de ellas entendida como la cara “oscura”, “oculta” o “fantasma”.

Tal faceta oculta no tiene por qué ser siempre la misma, así que en cada momento histórico y de acuerdo con las pretensiones estratégicas de la banda, esa faceta puede ser ésta o aquella (Figura 5).

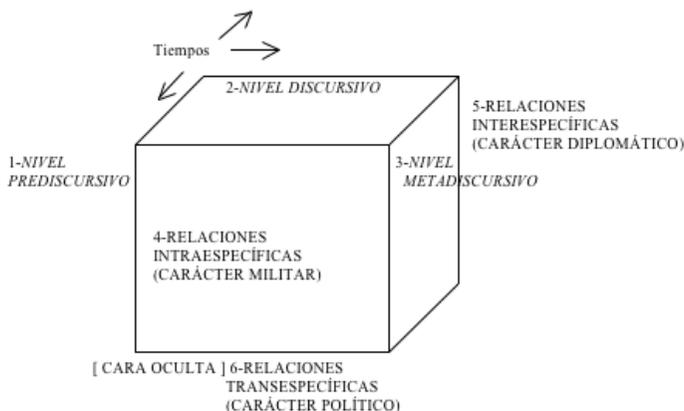


Figura 5: El cubo estratégico de las Farc como ‘guerrilla de opinión’

Las tres primeras caras (entendidas evolutivamente en función del manejo del tiempo antes-ahora-después/corto-mediano-largo plazo) hacen referencia a la cuestión narrativa, ideológica, discursiva y metadiscursiva. Y las otras tres (entendidas evolutivamente en función de los intereses, expectativas y recursos) se refieren a los vínculos que la organización establece con las diferentes entidades afines a escala transnacional.

1. La primera faceta se refiere, pues, al nivel prediscursivo. Es así como las Farc contagian a las comunidades de base microlocal y mantienen activos a sus militantes con una marcada intención aglutinante, de indoctrinación y propaganda (Saunders, 2005): desde los mitos fundacionales agrarios, hasta rituales

de iniciación armada y no armada, y múltiples categorías de interpretación de la realidad: lucha de clases, materialismo histórico, determinismo económico, combinación de todas las formas de lucha, opresión, exclusión, miseria, marginación, oligarquía, dominación, etc.

2. La segunda faceta es la correspondiente al nivel discursivo. Se manejan aquí las expectativas relacionadas con lograr la condición de “interlocutor político válido” (status político como sujeto de relaciones internacionales), la “humanización de la guerra”, la “solución negociada del conflicto”, la “refundación del Estado” todo ello mediante una eventual Asamblea Nacional Constituyente y la construcción y consolidación de la revolución bolivariana a nivel continental.
3. La tercera faceta es la alusiva al nivel metadiscursivo, en la que aparece todo lo relacionado con la estructura simbólica del poder, los hipervínculos sobre los que se teje la red bolivariana a escala global, las concepciones sobre “mundos posibles” y “renaceres”, así como los rasgos identitarios basados en mitos de heroísmo, el antiimperialismo y las guerras de liberación nacional.
4. La cuarta faceta, ya en lo referente a los actores cooperantes, es en la que se establecen relaciones intraespecíficas muy controladas por el Secretariado, es decir, los lazos con el Partido Comunista Clandestino de Colombia (Pc3), las estructuras de reclutamiento, milicianos y militantes, movimiento bolivariano, estructuras armadas (Frentes), grupos de operaciones especiales, células y núcleos urbanos, etc.
5. La quinta cara del cubo (Dolnik, 2007) es la que tiene que ver con las relaciones interespecíficas, o sea, las que se tejen con otros grupos armados (Jackson & Frelinger, 2009) como el Eln, o Sendero Luminoso ; con organizaciones mutantes como el Frente Sandinista para la Liberación Nacional, y con gobiernos simpatizantes a escala extrahemisférica, como el de Irán, o intrahemisférica, como los de Ecuador, Nicaragua, Cuba, Bolivia y Venezuela (cuyo jefe de Estado solicitó personalmente en enero del 2008 el reconocimiento internacional de las Farc como fuerza beligerante). (Lyndstrom, 2002 ; Nye, 2004).
6. Y la sexta faceta, la que actualmente podría identificarse como la “cara oculta del cubo estratégico de las Farc” (o sea, la que le concede mayor versatilidad y flexibilidad a la organización) es la referente a las relaciones transespecíficas, es decir, aquellas entretejidas con organizaciones no armadas, no gubernamentales, de cobertura transnacional, que actúan en un constante ejercicio de representación y entre las que sobresale la agrupación conocida como Colombianos y Colombianas por la Paz (Ccpp).

En definitiva, todo este entramado es el que permite entender cómo las Farc:

- dosificando el terrorismo según las circunstancias,
- regulando el acompañamiento transnacional del que gozan, y
- aprovechando con certero oportunismo la confrontación en la que habitualmente se enzarzan las élites colombianas, logran que el conflicto armado en Colombia adquiera visos de “entrelazado”, “regional”, “crónico”, “prolongado” y hasta “intratable”, en una tendencia constante hacia la complejidad estratégica.

Por ende, si algo explica la resiliencialidad de las Farc es el pre-reconocimiento o el reconocimiento propiamente dicho de la organización como actor político, como sujeto de relaciones internacionales, como integrante y conformador legítimo de redes de todo tipo.

Dicho de otro modo, la resiliencialidad de las Farc no es tan solo una virtud adquirida gracias al trabajo coordinado con sus pares revolucionarios (Paul, 2009) sino que también obedece a la tendencia constante de todos los gobiernos colombianos que, uno tras otro, han buscado aproximaciones y negociaciones con las Farc para conferirles el status de interlocutor político válido.

Y, de hecho, la organización consigue incrementar su resiliencia estratégica porque a pesar de todas las dificultades padecidas siempre obtiene de su entorno, pero, principalmente, de su propio adversario (el Estado colombiano), el aliento, el impulso y el fortalecimiento de su identidad como el “otro” que, políticamente, y operando como red de redes, tiene en sus manos, tarde o temprano, la refundación del Estado.

En tal sentido, cualquier esfuerzo por lograr que:

- Las redes oficiales (militares o policiales) con sus iniciativas de acción integral, las operaciones especiales sobre objetivos de alto valor o para la liberación de rehenes, las fuerzas de tarea contra los Frentes guerrilleros, la erradicación de cultivos ilícitos y la lucha contra las bandas de narcotraficantes, o
- las redes cívicas prosistémicas (de ciudadanos, tanto dentro como fuera de Colombia),
- las redes entrelazadas (conjuntas, entre militares y civiles) consigan debilitar la red de redes de las Farc es una ilusión (Jenkins, et. al, 1985; Jones & Libicki, 2008).

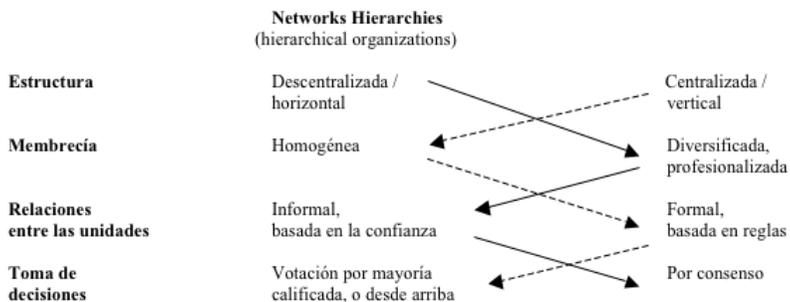
Una ilusión que, precisamente, consolida la tendencia de la banda terrorista como una guerrilla de opinión. Con todo lo que eso implica.

Bibliografía y Apostillas

- Alonso, J.F. (2006) El público es el nuevo periodista. *ABC*, Madrid, 16 diciembre 2006.
- Armitage, R.L. & Nye, J. (2007) *A smarter, more secure America*. Center for Strategic & International Studies, CSIS Commission on Smart Power, Washington DC.
- Arquilla, J. & Ronfeldt, D. (1999, a) *The emergence of noopolitik. Toward an American information strategy*. Rand, Santa Monica.
- Arquilla, J. & Ronfeldt, D. (1999, b) The advent of netwar: Analytic background. *Studies in Conflict & Terrorism* (22). Taylor & Francis.
- Arquilla, J. & Ronfeldt, D., comp. (2002) *Redes y guerras en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. Alianza, Madrid, 2003.
- Arquilla, J. (2005) True believers. *The Review of Politics* (Vol. 67, # 1, invierno).
- Arquilla, J. (2007) Of networks and nations. *Brown Journal of World Affairs* (Vol. 14, # 1, otoño-invierno).
- Arquilla, J. (2009) *Aspects of netwar & the conflict with al Qaeda*. Naval Postgraduate School, Information Operations Center. Monterey.
- Arquilla, J. (2010) The new rules of war. *Foreign Policy* (178, marzo-abril).
- Las metáforas de Arquilla llevan a pensar que: (a) " 'muchos y pequeños' derrotan a 'pocos y grandes,' " (b) " Encontrar importa más que flanquear, " y (c) " El enjambre es el nuevo dolor de cabeza estratégico."
- Benson, P.L. (1997) *All kids are our kids*. Search Institute, Minneapolis.
- Becoña, E. (2006) Resiliencia: Definición, características y utilidad del concepto. *Revista de Psicopatología y Psicología Clínica* (Vol. 11, # 3). Asociación Española de Psicología Clínica y Psicopatología.
- Bourguignon, O. (2000) Facteurs psychologiques contribuant à la capacité d'affronter des traumatismes chez l'enfant. *Devenir* (Vol. 12, # 2).
- Brafman, O. & Beckstrom, R.A. (2006) *The starfish and the spider. The unstoppable power of leaderless organizations*. Portfolio – Penguin Group, New York.
- Calderón, A.; Espinosa, A. & Techio, E.M. (2004) Resiliencia, afrontamiento, bienestar psicológico y clima socio-emocional después de los atentados del 11 de marzo. *Anxiedad Estrés* (Vol. 10, # 2-3). Es interesante la comprobación de los autores de que la resiliencia puede ser una característica cuyo impacto puede apreciarse mediante las emociones positivas en las conductas orientadas a superar un hecho traumático a partir del enriquecimiento individual, pero también lo es que, no obstante, estos beneficios no tienen por qué contemplar ningún tipo de conductas altruistas pues la resiliencia también puede ser un rasgo protector 'egoísta'.
- Chandra, A. et. al. (2010) *Understanding community resilience in the context of national health security*. Rand, Santa Monica.
- Chomsky, N. (1965) *Aspects of the theory of syntax*. MIT Press. Como se sabe, el autor plantea una 'gramática generativa' como aquella que da cuenta de la infinita cantidad de construcciones sintácticas creadas a partir de un número limitado de reglas y unidades. Esta propiedad, a la que se conoce como 'recursividad', es la que, por analogía, permite hablar de la capacidad 'transformadora' de una organización terrorista resiliente, o sea, esa que logra una ilimitada combinación de construcciones, referentes, situaciones o escenarios estratégicos a partir de un número lim-

itado de reglas, principios o cálculos político-militares.

- Copeland, D. (2009) *Guerrilla diplomacy. Rethinking international relations*. Lynne Rienner, Boulder.
- Cremades, J. (2007) *Micropoder: La fuerza del ciudadano en la era digital*. Espasa-Calpe, Madrid.
- Crumlish, C. (2004) *The power of many. How the living web is transforming politics, business, and everyday life*. Sybex, San Francisco.
- Cyrułnik, B. (2008) *Autobiografía de un espantapájaros. Testimonios de resiliencia: el retorno a la vida*. Gedisa, Barcelona, 2009.
- DeShazo, P. et. al. (2007) *Back from the Brink. Evaluating Progress in Colombia, 1999–2007*. Center for Strategic and International Studies. Americas Program. Washington DC. <http://csis.org/files/media/csis/pubs/071112-backfromthebrink-web.pdf>.
- DeShazo, P. et. al. (2009) *Countering threats to security and stability in a failing state. Lessons from Colombia*. Center for Strategic and International Studies. Americas Program. Washington DC. http://csis.org/files/publication/090930_DeShazo_CounteringThreats_Web.pdf
- Dolnik, A. (2007) *Understanding terrorist innovation. Technology, tactics and global trends*. Routledge, New York.
- Duque, I. (2011) *Seguridad y transformación social. Una visión de la estrategia de desarrollo de la administración Uribe en la historia reciente de Colombia*. Washington D.C. Mimeo.
- Ehrenschaft, E. & Tousignant, M. (2001) *Ecología humana y social de la resiliencia*. En M. Manciaux -Ed.- (2001) *La resiliencia: resistir y rehacerse*. Gedisa, Barcelona, 2003. Bajo la lógica de Macksoud et. al. (1996) *Assessing the impact of war on children*. En B. Simon & R.J. Apfel (Eds.) *Minefields in their hearts: The mental health of children in war and communal violence*, Yale University Press, cuando sostienen que "cuantas más experiencias de violencia política vivan los jóvenes, mayor será el compromiso ideológico que expresen y menor su índice de problemas psicosociales", resulta interesante plantearse aquí una semiótica de la resiliencia, o sea, el papel del discurso ideológico, la narrativa, el relato y la memoria histórica en la arquitectura resiliente de la banda armada. Cfr. Punāmaki, R.L. (1996) Can ideological commitment protect children's psychosocial wellbeing in situations of political violence? *Child Development* (67) ; Lambek, M. (1995) *The past imperfect: Remembering as moral practice*. En P. Antze & M. Lambek (Eds.) *Tense paste: cultural essays in trauma and memory*. Routledge, New York.
- Eilstrup-Sangiovanni, M. & Jones, C. (2008) Assessing the dangers of illicit networks. Why al-Qaida may be less threatening than many think. *International Security* (Vol. 33, # 2, otoño). La distinción que hacen los autores entre las características de las "networks" y las "hierarchies" (p. 13, tabla 1) resulta didácticamente importante pero, en el caso de organizaciones político-militares complejas como las Farc se puede afirmar que hay una mezcla activa de los ingredientes de tal modo que podría hablarse de 'redes jerarquizadas' sin incurrir en ninguna contradicción, tal como lo muestran las siguientes líneas conectoras destacando que en un determinado momento las Farc pueden comportarse como una "red de redes jerarquizada" (líneas continuas) y que en otro pueden ser consideradas como "jerarquías reticulares" (líneas entrecortadas):



- Evans, A. & Steven, D. (2009 a) *Risks and resilience in the new global era*. http://globaldashboard.org/wp-content/uploads/2009/Renewal_resilience_article.pdf.
- Evans, A. & Steven, D. (2009 b) *The resilience doctrine*. http://www.globaldashboard.org/wp-content/uploads/2009/The_Resilience_Doctrine.pdf.
- Fraser, M.W., Richman, J.M. & Galinsky, M.J. (1999) Risk, protection and resilience: Toward a conceptual framework for social work practice. *Social Work Research* (Vol. 23, # 3).
- Friedland, N.; Arian, A. ; Kirschenbaum, A. & Fleisher, A. (2005) *The concept of social resilience*. Samuel Neaman Institute, Haifa.
- Grange, D.L. (2000) *Asymmetric warfare: old method, new concern*. National Strategy Forum Review (invierno).
- Greene, R.R. & Conrad, A.P. (2002) *Basic assumptions and terms*. En R. Greene (ed.) Resiliency. An integrated approach to practice. *Policy and Research*, Washington, DC, NASW Press.
- Grotberg, E.H. (1995) *The international resilience project: Research, application, and policy*. Simposio internacional sobre 'Stress e Violencia'. Lisboa.
- Gunaratna, R. (2002) *Inside Al Qaeda: Global network of terror*. Columbia University Press. Algunos elementos diferenciales hacen muy interesante la definición de red que introduce Gunaratna: entidad "tendiente al cambio que se estructura de acuerdo con las circunstancias".
- Gupta, D.K. (2010) *Modeling the dynamics of terrorist movements: A macro interactive perspective*. En A. Woodcock, M. Baranick & A. Sciarretta (Eds.) The (HSCB) human social culture behavior modeling workshop. National Defense University. Center for Technology and National Security Policy. Washington DC.
- Hafner-Burton, E.M. & Montgomery, A.H. (2006) International organizations, social networks, and conflict. *The Journal of Conflict Resolution* (Vol. 50, # 1, febrero).
- Hammes, T.X. (2004) *The sling and the stone*. Zenith Press, St. Paul, MN.
- Hancock, P.A. & Warm, J.S. (1989) A dynamic model of stress and sustained attention. *Human Factors* (31). De Hancock & Warm también es interesante apreciar el "Extended-U Stress & Performance Model" que aparece como Figura 1 en Hancock & Krueger (2010).
- Hancock, P.A. & Krueger, G.P. (2010) Hours of boredom, moments of terror. Temporal desynchrony in military and security force operations. *Defense & Technology*

- Paper* (# 78, octubre). National Defense University. Center for Technology and National Security Policy. Washington DC.
- Hegre, H. (2004) The duration and termination of civil war. *Journal of Peace Research*. (Vol. 41, # 3, mayo).
- Hoffman, B. (2003) *Al Qaeda, trends in terrorism and future potentialities: An assessment*. Rand Corporation, Santa Monica. Resulta de particular importancia la definición de red que aporta el autor como una entidad "ágil, flexible y adaptativa".
- Hoffman, F.G. (2007) *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Potomac Institute for Policy Studies, Arlington.
- Hunter, R.E. et. al. (2008) *Integrating instruments of power and influence. Lessons learned and best practices*. Rand, Santa Monica.
- Inkster, N. & Lockhart-Smith, J. -Eds.- (2011) *The FARC Files: Venezuela, Ecuador and the Secret Archive of 'Raúl Reyes'*. International Institute for Strategic Studies. Londres.
- Jackson, B.A. & Frelinger, D.R. (2009) *Understanding why terrorist operations succeed or fail*. Rand, Santa Monica.
- Jenkins, B.M. et. al. (1985) *A conceptual framework for analyzing terrorist groups*. Rand, Santa Monica.
- Jones, S.G. & Libicki, M.C. (2008) *How terrorist groups end. Lessons for countering al Qaeda*. Rand, Santa Monica.
- Keck, M.E. & Sikkink, K. (1998) *Activists beyond borders. Advocacy networks in international politics*. Cornell University Press, Ithaca.
- Kohalyk, C. (2006) *Netwar 2.0 Towards a new military theory of social networks*. <http://www.cda-cdai.ca/cdai/uploads/cdai/2009/04/kohalyk06.pdf>.
- Latham, R. (2002) Information technology and social transformation. *International Studies Association*.
- Lecomte, J. (2001) *El buen uso de la memoria y del olvido*. En M. Manciaux -Ed.- (2001) *La resiliencia: resistir y rehacerse*. Gedisa, Barcelona, 2003.
- Levitt, M. (2006) *Hamás*. Yale University Press. The Washington Institute for Near East Policy. Belacqva, Barcelona, 2007. De hecho, el presente trabajo plantea interrogantes del tipo: ¿ Qué tanto se parecen las Farc a otras organizaciones violentas complejas como Hamás, Hizbolá, etc. ? En cualquier caso, la respuesta siempre será particular, pero los enunciados teóricos pueden asimilarse como modelos que explican conductas similares en contextos culturales disímiles. Contextos y agrupaciones que en la Era de la Información, quierase o no, se hallan engranados o interconectados de algún modo.
- Luna, M. (2004) Redes sociales. *Revista Mexicana de Sociología* (Vol. 66, número especial, octubre).
- Luna, M. & Velasco, J.L. (2005) Confianza y desempeño en las redes sociales. *Revista Mexicana de Sociología* (Vol. 67, # 1, enero-marzo).
- Lyndstrom, G. (2002) *Diplomats and diplomacy for the 21st century*. Rand, Santa Monica.
- Magis, K. (2010) Community resilience: An indicator of social sustainability. *Society & Natural Resources* (# 23).
- Masten, A. (1994) *Resilience in individual development: Successful adaptation despite risk and adversity*. En M.C. Wang & E.W. Gordon (Eds.) *Educational resilience in inner-city America: Challenges and prospects*. Lawrence Erlbaum, Hillsdale.

- Mayhew, K.P. & Mayhew, M. (2001) *La resiliencia en Estados Unidos: Desarrollos recientes y aplicaciones prácticas*. En M. Manciaux -Ed.- (2001) *La resiliencia: resistir y rehacerse*. Gedisa, Barcelona, 2003.
- Milward, B. & Raab, J. (2002) *Dark networks: The structure, operation and performance of international drug, terror, and arms trafficking networks*. Ponencia en el Barcelona Workshop on Networks, Management and New Patterns of Governance (4-5 octubre).
- Milward, B.; Bakker, R.M. & Raab, J. (2011) A preliminary theory of dark network resilience. *Journal of Policy Analysis and Management*. Association for Public Policy Analysis and Management. Wiley Periodicals. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pam.20619/abstract>. Para complementar los niveles de estudio de Milward y sus colaboradores, en el presente trabajo se contemplan implícitamente las categorías de análisis y tópicos sobre conflictos internos, violencia política y terrorismo manejadas por Hegre (2004): motivaciones, financiación, factores militares y capacidades estatales ; y por Oberschall (2004): descontento, ideología y agravios percibidos, organización y oportunidad política.
- Nye, J.S. (2004) *Soft power. The means to success in world politics*. Public Affairs. New York.
- Oberschall, A. (2004) Explaining terrorism: The contribution of collective action theory. *Sociological Theory*. (Vol. 22, # 1).
- Ospina, C. (2011a) El centro de gravedad y la insurgencia tradicional. *Fuerzas Armadas* (217, marzo). Comando General de las Fuerzas Militares, Escuela Superior de Guerra, Bogotá.
- Ospina, C. (2011b) *Changing strategy amidst the struggle. The Colombian case as a success story*. National Defense University. Center for Hemispheric Defense Studies. Washington DC. Mimeo.
- Ospina, C. (2011c) Colombia. Updating the mission? *Prism* (Vol. 2, # 4, septiembre). National Defense University, Center for Complex Operations, Washington D.C.
- Paul, C. (2009) As a fish swims in the sea: Relationships between factors contributing to support for terrorist or insurgent groups. *Studies in Conflict & Terrorism*, Rand, Santa Monica.
- Podolny, J.M.; Page, K.L. (1998) Network forms of organization. *Annual Review of Sociology*. (Vol. 24, # 1, agosto). Podolny y Page definen una red como "aquella colección de actores ($N > 2$) que buscan insistentemente relaciones de intercambio duraderas entre ellos y al mismo tiempo prescinden de autoridades legítimas que arbitren o resuelvan sus discrepancias organizacionales o las disputas que puedan surgir durante ese intercambio." Esta definición resulta interesante en sentido general pues permite entender que las Farc, siendo una red de redes ilícita e ilegal puede operar también bajo criterios perfectamente legales cuando sus radios de acción y asociados así lo permiten e incluso puede disponer de mecanismos de resolución de controversias informales en virtud de la fuerza que exhiben algunos de sus componentes que, de hecho, son gobiernos con alto poder morigerador, como el de Venezuela. Esta precisión ilustra por qué en el caso de organizaciones político-militares complejas como Farc no puede trazarse tajantemente la distinción a la que se ven obligados Eilstrup-Sangiovanni & Jones (2008) cuando hablan de "networks", por una parte, y de "illicit networks" por otra (p. 23).
- Rivazzola, M.C. (2001) *Resiliencias familiares*. En A. Melillo & E.N. Suárez Ojeda -Eds.- (2002) *Resiliencia. Descubriendo las propias fortalezas*. Paidós, Buenos

Aires.

- Robb, J. (2007) *Brave new war: The next stage of terrorism and the end of globalization*. John Wiley & Sons, Hoboken, N.J.
- Rutter, M. (1985) Resilience in the face of adversity: Protective factors and resistance to psychiatric disorder. *British Journal of Psychiatry* (# 147).
- Rutter, M. (1999) Resilience concepts and findings: Implications for family therapy. *Journal of Family Therapy* (# 21).
- Sageman, M. (2004) *Understanding terror networks*. University of Pennsylvania Press. Valga considerar aquí la crítica de Sageman hecha por Arquilla (2005). En efecto, es difícil extrapolar los hallazgos de Sageman sobre el diseño de redes a aquellas que no sean las que él estudia en estricto sentido ("global Salafist jihad"). No obstante, lo más interesante en el estudio de las estructuras de las redes podría ser no tanto la identificación de los circuitos sobre las que ellas actúan (que pueden ser muy cambiantes) como la concepción, el constructo estratégico sobre el que tales redes han sido activadas (o sea, el sentido histórico-estratégico sobre el que han sido construidas, más que su coyuntural funcionalidad táctico-operacional).
- Saleeby, D. (1997) *Is it feasible to teach HBSE from a strenghts perspective, in contrast to oune emphasizing limitations and weakness ? Yes*. En M. Bloom & W.C. Klein (Eds.) *Controversial issues in human behaviour in the social environment*. Allyn y Bacon. Boston.
- Sánchez Carballido J.R. (2008) Perspectivas de la información en Internet: Ciberdemocracia, redes sociales y web semántica. *Zer* (Vol. 13, # 25). Ya en el campo específico de la producción de información en Internet, las Farc han dado claras muestras de ser cada vez más conscientes de la necesidad de "ciberdemocratizar" tanto los contenidos como las interpretaciones, fenómeno que comienza con la multiplicidad de hipervínculos que puede constatarse en sus páginas principales y asociadas. En términos de Cremades (2007) podría decirse que "el micropoder obligará -obliga- a entrar en un nuevo tipo de juego en que el poder constituido [el de las Farc, en este caso] necesitará -necesita- buscar la alianza con el ciudadano [la movilización ciudadana a escala supranacional] y comprender que los tiempos del ostracismo y del despotismo han quedado relegados a favor de la transparencia [estratégica y referida a los propósitos revolucionarios]".
- Saunders, K.M. (2005) *A study of persuasión, propaganda and the effectiveness of messages*. Thesis, West Virginia Univesity, School of Journalism, Master of Science in Journalism.
- Seligman, M. (1990) *Learned optimism*. Random House, N.Y.
- Seligman, M. (1995) *The optimistic child*. Houghton Mifflin, Boston.
- Siegel, D.A. (2009) *A model of suppression: From insurgencies and terrorism to pandemics and bank runs*. Florida State University Working Paper.
- Smyth, R. (2001) Mapping US public diplomacy in the 21st century. *Australian Journal of International Affairs* (Vol. 55, # 3).
- Spencer, D.E. et. al. (2011) *Colombia, camino a la recuperación: Seguridad y gobernabilidad, 1982-2010*. National Defense University, Center for Hemispheric Defense Studies, Washington D.C.
- Spilerman, S. & Stecklov, G. (2009) Societal responses to terrorist attacks. *Annual Review of Sociology* (# 35, abril). Podría afirmarse que, tras años de regulación del uso de la violencia como metodología política, las Farc han entendido claramente

los efectos que los ataques, terroristas o no, pueden causar sobre los diferentes sectores de la sociedad nacional e internacional, así que la regulan no solo bajo parámetros políticos sino también militares, comerciales, mediáticos y diplomáticos.

- Theis, A. (2001) *La resiliencia en la literatura científica*. En M. Manciaux -Ed.- (2001) *La resiliencia: resistir y rehacerse*. Gedisa, Barcelona, 2003. Es particularmente útil considerar la resiliencia como un "un proceso de negociación del riesgo en que los factores protectores se opondrían al riesgo y los factores de vulnerabilidad llevarían a sucumbir a ese riesgo".
- Torrijos, V. (2010a) Farc: la frustración asimétrica. *Perspectivas en Inteligencia* (4, marzo). Ejército Nacional de Colombia, Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia, Centro de Investigación en Guerra Asimétrica, Bogotá.
- Torrijos, V. (2010b) Dimensión internacional de la política de seguridad democrática. *Security and Defense Studies Review* (Vol. 10, primavera-verano), National Defense University, Center for Hemispheric Defense Studies, Washington D.C.
- Torrijos, V. (2011a) Hacia la convergencia estratégica. *Fuerzas Armadas* (217, marzo). Comando General de las Fuerzas Militares, Escuela Superior de Guerra, Bogotá.
- Torrijos, V. (2011b) Seguridad y defensa en las Américas: El terrorismo simbiótico transversal, TST. *Revista de Política y Estrategia* (117, enero-junio). Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Anepe, Santiago de Chile.
- Villalba, C. (2003) *El concepto de resiliencia individual y familiar. Aplicaciones en la intervención social*. Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid.
- Walsh, F. (1998) *Strengthening family resilience*. The Guilford Press, N. York - Londres.
- Weber (2004) Target of opportunity: Networks, netwar, and narratives. *Grey Room* (# 15, primavera), MIT Press.
- Werner, E.E. (1982) *Vulnerable but invincible: A longitudinal study of resilient children and youth*. McGraw-Hill, New York.
- Werner, E.E. & Smith, R. (1992) *Overcoming the Odds: High risk children from birth to adulthood*. Cornell University Press.
- Wolin, S.J. & Wolin, S. (1993) *The resilient self*. Willard, New York.
- Xifra, J. (2009) Catalan public diplomacy, soft power, and noopolitik: A public relations approach to Catalonia's governance. *Catalan Journal of Communication & Cultural Studies* (Vol. 1, # 1).
- Zanini, M. (1999) Middle Eastern terrorism and netwar. *Studies in Conflict & Terrorism* (# 22).

Política, Insurgencia, y Contrainsurgencia en la Argentina 1970–1973: el Período (Casi) Olvidado

Fabián Calle

RESUMEN

La poca prensa, análisis y debate de la insurgencia y la contrainsurgencia entre 1970-73 podría ser explicado por el impacto que tendría este período sobre los relatos lineales y sin matices que los “dos bandos” de la guerra sucia se han creado a lo largo del período iniciado en 1976. Paradójicamente, sobre el silencio u omisión sobre los años estudiados por este ensayo se monta uno de los pocos, sino el único, consensos entre los protagonistas del drama argentino. Este es un tema que tiene y tendrá aun por muchos años un conjunto de pasiones, pujas ideológicas y posturas cruzadas e irreconciliables. No cabe reivindicar o subrepticamente relativizar el abismo de violencia y crueldad en que cayó nuestra patria casi cuatro décadas atrás. Este estudio explorará los acontecimientos de la década de 1970 en la Argentina en estrecha colaboración, así como estudios previos de la crítica de ambos lados del conflicto entre el gobierno y los grupos insurgentes.

Introducción

Al momento de abordar la violencia política en la Argentina en las décadas pasadas y en especial la que se extendiera durante toda la década de los '70, se suele incurrir en visualizarla como un claro ejemplo de violencia terrorista mesiánica y “sin pueblo” por parte de las organizaciones armadas subversivas y de la existencia de un plan metódico de terrorismo de Estado (readaptando metodologías del denominado “método francés” aplicado en Vietnam y luego en Argelia). Desde ya, existen diversos argumentos y fundamentos para que esa afirmación tenga asidero y una amplia difusión. No obstante, cabría hacer una revisión crítica de esa generalización y brindar algunas ideas tentativas para un debate más profundo. Desde ya, asumimos que este es un tema que tiene y tendrá aun por muchos años un conjunto de pasiones, pujas ideológicas y posturas cruzadas e irreconciliables. Asimismo, no cabe reivindicar o subrepticamente relativizar el abismo de violencia y crueldad en que cayó nuestra patria casi cuatro décadas atrás.

Si bien no corresponde a los objetivos de este escrito una descripción detallada y cronológica de las acciones y contracciones que se dieron en materia de violencia política en la Argentina desde fines de la década del '60 al regreso al poder del peronismo en 1973 y luego del mismo Perón pocos meses después, es necesario citar algunos casos testigo fundamentales: (1) el denominado “Cordobazo” en 1969 que comenzara a ser el principio del fin del Onganía y su gobierno “con objetivos y sin plazos”; (2) el secuestro y asesinato del General Aramburu (lo cual a su vez

fue otro motivo de tensión entre los pro-Onganía y los pro-Lanusse) y la emisión de un Decreto en junio del mismo año en donde se establecía la pena de muerte para ciertos crímenes; (3) los asesinatos de Alonso y Vandor; y (4) el ataque a la Calera.

Cabe recordar, que el mismo General Lanusse sufriría en su entorno familiar y en el grupo de sus ex colaboradores muertos de la mano de grupos de tareas de las FF.AA. durante el Proceso de Reorganización Nacional instaurado en 1976.¹

En este sentido, durante los juicios a las Juntas Militares de 1985, una vez regresada la democracia, el testimonio de ex Presidente Lanusse fue uno de los más duros y contundentes contra sus camaradas de armas.

Los Otros '70s

Frente a esta escalada de violencia, con contundentes objetivos políticos tal como lo demostraban los casos de Aramburu, Alonso y Vandor, el General Lanusse afirmó en un discurso de Diciembre de 1970 que “la Argentina está en guerra por el accionar terrorista, el cual es asimismo una nueva forma de conflicto armado en donde la clave pasa y pasará por conquistar los corazones y las mentes del pueblo.” En este sentido, advirtió que “el Ejército está en operaciones, pero no recurrirá al terrorismo” dado que “sería un error terrible en el plano político y moral.” Pocos meses después, el entonces Jefe del Ejército se haría cargo de la Presidencia de la Nación con un esquema de rotación cada dos años con las otras FF.AA. De manera simultánea desde el Ministerio de Interior, Mor Roig, impulsada el denominado “Gran Acuerdo Nacional” o GAN partiendo de la idea de la necesidad de un período de transición de cuatro años antes de convocar a elecciones libres. En el mismo año 1971, el gobierno comenzó a activar conversaciones y negociaciones con el mismo Perón. De manera contemporánea en el país operarían cinco organizaciones subversivas, dos de orientación marxista (ERP y FAL, siendo la primera la más activa) y tres de orientación peronista (Montoneros, FAP y FAR).

En Mayo de 1971 se estructuró uno de los pilares de la lucha contrainsurgente, con la creación de un Tribunal Federal con jurisdicción nacional sobre ciertos delitos especificados en el Código de Justicia Criminal y Militar.² La Cámara en lo Penal de la Nación estaba compuesta por nueve jueces y tres fiscales y a su vez dividida en tres Cámaras (con base en Buenos Aires). La misma ofrecía a los acusados defensores oficiales, cada parte presentaba un escrito, testigos y expertos, el debate era oral y abierto al público (salvo excepciones) y había un plazo límite para la preparación de acusaciones por parte del juez de instrucción y la sentencia de la Cámara (la cual no tenía apelación). El especialista en temas militares de la Argentina, Robert Potash, ponderaba la sustancial eficacia de la misma. De manera simultánea, y regresado a la línea argumental de Max Manwaring, la organización Montoneros parecía articular inteligentemente acciones armadas, reclutamiento de sectores populares y estudiantiles, un activo trabajo social de base y el desarrollo de un perfil discursivo e ideológico fuertemente ligado al regreso de la democracia y de Perón. Dentro de un proyecto de investigación, un académico del Ejército de los EE.UU. no duda en definir como una ideología y retórica más nacionalista y populista que marxista así carente de ayudas sistemáticas y masivas por parte de la URSS y Cuba: The Montoneros illustrate some important points regarding con-

temporary insurgency. First, they demonstrate the efficiency of mobilizing a mass support base within urban space. Second, they show that insurgents—either urban or rural based—need not be Marxists or Maoists, or even religious fundamentalists. Populists and nationalists may also become major players on the insurgency stage. Third, the Montonero experience illustrates that once an insurgent movement achieves a certain momentum, its leadership is not likely to accept “peace” as a viable alternative to armed struggle.³

En el mismo año, la Junta de Comandantes emitirá una Directiva a las FF.AA en donde se ordenaba pasar a la ofensiva en la lucha contra la guerrilla: 1) tomar la iniciativa y destruir sus organizaciones políticas y administrativas, neutralizar sus elementos y recuperar el apoyo de la población 2) el Ejército asumiría el rol central en estas acciones. De manera casi simultánea, se aprobó la Ley 19081 que autorizaría al Poder Ejecutivo a emplear a las FF.AA. para combatir a la subversión bajo las disposiciones de la Constitución en Estado de Sitio. En este sentido, los civiles detenidos quedarían en manos de la Justicia. Por su parte, el Estado Mayor del Ejército recomendaba en un memo reforzar el rol y las capacidades de las policías e ir bajando el perfil de los militares en materia de contrainsurgencia. Desde el Ministerio del Interior y del mismo Ejército se advertía sobre las consecuencias que esta lucha tendría sobre las instituciones militares en el caso de se recurriera sistemáticamente al accionar de grupos paramilitares e ilegales. La consigna del momento, al menos en la mente de los decisores, era evitar una escalada descontrolada de la violencia que terminara de enajenar la relación del poder militar con la ciudadanía e incrementara las opiniones de apoyo o indiferencia concesiva al accionar guerrillero.

El año 1972 marcaría una nueva escalada con el asesinato del General Sánchez y el secuestro y posterior muerte del empresario Sallustro. En el mismo año, se producirá el paradigmático caso de Trelew en donde alcanzará a escapar a Chile importantes líderes subversivos: Santucho, Osatinsky, Vaca Narvaja, Gorriaran Merlo, Menna y Quieto. Un juego de pinzas casi perfecto aumentaba la imposibilidad cada vez mayor del dialogo político entre el peronismo y el gobierno.

Que Fue y Que Quiso Ser Montoneros

Tal como argumenta Gillespie, uno de los máximos especialistas sobre el fenómeno político y armado que representó Montoneros, esta organización llegó a ser la fuerza insurgente más numerosa y estructurada de América Latina en los años '70.⁴ Ello se ve complementado, o tal vez es en parte explicación de lo anterior, por el origen básicamente no marxista-leninista ni dependiente ni alineado con Moscú y/o Cuba tal como fueron las generales de la ley en casi todo grupo subversivo que se preciara desde los años '60 en la región. En otras palabras, es un hecho que los militantes montoneros, en especial a partir de su pase a la clandestinidad en 1974, se sintieron más cómodos o seguros operando en México, Venezuela, París o Roma que en el Bloque Soviético. Aun en la misma Cuba, lugar de refugio y donde se depositaron parte sustancial de la plata obtenida por el secuestro de los hermanos Born, las relaciones distaron de ser fluidas y cooperativas como uno podría asumir desde una perspectiva maniquea. En este sentido, amplios sectores del régimen cubano, no tan así los más ligados a las “fuerzas especiales” de las FF.AA., expresaban sus resquemos

y desconfianza por la raíz peronista, católica y en muchos casos pseudo-fascista de varios de los máximos exponentes de Montoneros. A ello cabe agregar que a partir del ascenso al poder de la Junta Militar argentina en Marzo de 1976, las relaciones entre ese gobierno y el Partido Comunista Argentino (PCA), estrechamente ligado a Moscú, no fue un blanco privilegiado ni mucho menos de la represión antisubversiva. Aun más, algunos de los dirigentes comunistas más importantes no dudaron en calificar al entonces Presidente de facto, el General R. Videla, como un “General democrático.” Por si esto fuese poco, a partir de las sanciones impulsadas por los EE.UU. a partir de 1978 contra la URSS por la invasión de Afganistán, la Junta Militar argentina rechazó sumarse al embargo y ello derivó en un fuerte incremento de las exportaciones de granos hacia la potencia soviética. El entonces-poderoso Ministro de Economía y figura clave del establishment conservador-agropecuario, A. Martínez de Hoz, advertía que “por un lado van los negocios y por el otro la ideología” (una frase que el propio Chávez podría usar como paraguas retórico a sus exportaciones petroleras a los EE.UU...) En un contexto de mala relación entre la Junta Militar y la administración del Presidente Carter por la cuestión de las violaciones a los DD.HH., el régimen de Cuba se negó a condenar a la Argentina en diversos foros internacionales tales como las Naciones Unidas. Las delegaciones argentinas, pagaban el gesto con la misma moneda.

Regresando ahora con más detenimiento a las raíces ideológicas o sistemas de ideas de Montoneros, no cabe duda que para la década de los '70 la Organización se había transformado en una síntesis y entrecruzamiento de nacionalismo, integrismo católico,⁵ marxismo-leninismo, maoísmo y populismo peronista. Tal como hemos visto a lo largo de otras partes de este ensayo, existían antecedentes de sectores peronistas con claros de ligazones con ideologías más afines al comunismo desde fines de la década de los '50 y más concretamente comienzos de los '60. El caso más conocido es el de J.W. Cokee y más delante de figuras como las de uno de los padres fundadores de Montoneros tal como sería R. Quieto. Aun así, y sin desconocer estas influencias de izquierda y de teología de la liberación, no caben dudas acerca de las fuertes particularidades de la organización Montoneros. Cabe partir de algo fundamental y al mismo tiempo elocuente: su bandera. La misma, a diferencia de los tradicionales símbolos revolucionarios rojos y con estrellas de cinco puntas y alguna que otra AK en el diseño, era una bandera argentina celeste y blanca con el centro signado por una “estrella federal” (en la simbología argentina, un neto recuerdo de los caudillos conservadores de la primera mitad del siglo XIX y, en especial, de un ídolo del nacionalismo argentino de base católica tal como lo es el General Juan Manuel de Rosas) cruzada por la imagen de un fusil FAL (no una AK...) y una Tacuara o lanza (arma tradicional de las “montoneras” federales que constituían la forma de ataque a campo abierto de los antes citados caudillos federales en su lucha contra los “liberales,” “salvajes unitarios” y “afrancesados” como se decía en la época). La propia estética personal de muchos de los líderes históricos de Montoneros nos mostraría un corte de pelo estilo militar, en muchos casos herencia de sus trayectorias en liceos militares, el uso de gel o “gomina,” la ausencia de barba y, en diversas ocasiones, la tradicional campera de cuero negra. Una imagen que para algún desprevenido turista europeo, en especial italiano o español, lo llevaría a pensar que está asistiendo a algún grupo neofascista o falangista. Cabe destacar, que en uno e

las últimas entrevistas concedidas por R. Galimberti, una de las máximas figuras de Montoneros desde comienzos de los años '70, antes de su muerte en el año 2002, ya en su condición de empresario ligado a los ex secuestrados hermanos Born⁶ y con negocios en materia de seguridad con ex agentes de inteligencia de los EE.UU. de la mano de la compañía *Universal Control*, el auto de la nota destacaba como el ex subversivo siempre llevaba en su pantalón un llavero que tenía una reproducción de la “Cruz de hierro” del Ejército alemán de la primera y segunda guerra mundial.⁷

Esta brumosa frontera entre izquierda y derecha que contiene el origen y desarrollo de Montoneros, se remonta a la interpretación que varios libros y especialistas han realizado sobre su primer gran ataque. O sea el secuestro y asesinato del General E. Aramburu en 1970. En este sentido, ha sido recurrente la hipótesis de niveles de cooperación táctica y aun estratégica entre algunos de los jefes y fundadores de Montoneros y los sectores más ligados a la derecha católica nacionalista de los servicios de inteligencia del Ejército y grupos civiles.⁸ Cabe recordar que el mismo Aramburu y el Almirante Rojas fueron en 1955 personajes claves en el derrocamiento de Perón y luego del General E. Lonardi. Este último, era un fiel exponente de grupos militares nacionalistas y católicos y que compartían parte sustancial de ciertas agendas sociales y de política exterior del peronismo. El lema de Lonardi de “ni vencedores ni vencidos” parecía ser compatible con la bronca y espíritu de revancha de los grupos civiles y uniformados de tendencia liberal o conservadora antiperonista.

Sin adentrarnos en un campo que requiere un estudio más amplio y detallado y que no hace el tema central del presente ensayo, cabría recordar la experiencia política, ideológica y armada que tuvo el fascismo italiano durante el interregno de “la República de Saló” (1943–1945). Un fascismo que recuperó, y en muchos casos radicalizó algunas de sus banderas originales (1919–1922) y que debió ir diluyendo posteriormente para no ser un factor de temor en el establishment económico y la monarquía italiana. Nos referimos a una retórica con una fuerte carga capitalista, pro-clase trabajadora y con fuertes rasgos socializantes o hasta socialistas. En este punto, no cabría olvidar los antecedentes socialistas del propio Mussolini. En el caso del falangismo español, su influencia en la Argentina tiene un momento clave en el ascenso de Perón a figura clave del gobierno militar (1943–1945) y sus dos primeras presidencias (1946–1955) y la adopción, entre otras cosas, de una legislación laboral y sindical fuertemente influenciada por el ideario de la Falange en la década del '20 y '30 así como por la Carta del Lavoro del fascismo italiano.

Tal como citamos y desarrollados en otras secciones de este escrito, el fenómeno político y social del peronismo en la Argentina a partir de la primera mitad de los años '40 debilitó radicalmente la posibilidad de un ascenso o avance de organizaciones y partidos ligados a matrices comunistas y socialistas o socialdemócratas. Esta originalidad histórica, posiblemente viabilizada por el importante desarrollo socio-económico y productivo del país vis a vis el resto de América Latina que presentaba la economía argentina, es un factor imposible de obviar para entender y reconocer las características básicamente no marxistas y no pro-soviética de la organización Montoneros.

Con el objeto de ser justo con la realidad de los hechos, tal como solía decir Perón “la única verdad es la realidad” no se debería obviar la dosis de influencia

marxista o de izquierda que tuvo Montoneros. Autores como P.H. Lewis destaca como posteriores figuras claves de esta organización, tales como R. Quieto y M. Osatisnky, prevenían de la izquierda marxista y con fluidos contactos con Cuba. Al respecto, el autor recuerda la reunión de Enero de 1966 en Cuba a donde asistieron figuras de la resistencia peronista como J.W. Cooke y fundadores de lo que luego sería Montoneros tales como E. Maza, F. Abal Medina, N. Arrostito y R. Quieto.⁹ Será más adelante, a comienzos de los '70 que un conjunto de grupos armados de izquierda de la Argentina se fusionaran (y quedarán absorbidos) por Montoneros y todo ello con el visto bueno del mismo Perón el cual los apodará “formaciones especiales.” No así fue el caso del otro grupo más importante de la Argentina, si bien mucho más foquista, elitista y mesiánico y de tendencia trotskista, tal como fue el ERP. Los líderes de este grupo armado, consideraban a los Montoneros como “bonapartistas” y “falsos revolucionarios.”

La estructura político y militar de Montoneros no dejaba duda sobre la influencia del pensamiento militar y de “liceístas” en sus mandos: las unidades de combate se denominados “Comandos” y contaban con células capaces de combinarse y formas unidades más grandes. Con posterioridad, se formarían los grupos de “militicianos” los cuales tenían a su cargo las tareas de respaldo logístico y operativo. Los cuales actuaban a la semiclandestinidad. Mientras tanto el aparato político-legal de la organización estaba dividido en ocho regionales. Según Lewis las cifras sobre la cantidad de guerrilleros que llegaron a operar en la Argentina van desde un máximo de 20 mil a un mínimo de 6 mil. Con una relación de 5 a 1 y hasta 10 a 1 entre Montoneros y el ERP. En lo que respecta a la actividad armada de las guerrillas entre 1969 y 1970, momento de la creación formal y lanzamiento a la luz pública con el secuestro y asesinato del General Aramburu y figura clave del derrocamiento de Perón de 1955, se produce un fuerte incremento pasando de 100 casos a 400, luego 600 en 1971 y 745 en 1972. Entre 1969 y 1973 la mayor parte de los ataques guerrilleros eran contra bienes y en menor cantidad contra personas. Ello se revirtió fuertemente a lo largo de 1973–1976. Se estima que en el período 1969–1975 la subversión provocó un total 523 muertos y en su gran mayoría militares y policías.

Un capítulo aparte en el libro de Lewis lo ocupa sus referencias al período del General Lanusse como Presidente y Jefe del Ejército. Afirma que la aplicación del programa contrainsurgente logró muchas e importantes capturas. Entre otros, los jefes del ERP (Santucho y Gorriaran Merlo) y varios de los líderes de Montoneros (Quieto, Osatisnky, Arrostito, Vaca Narvaja, etc). También se logró abatir a importantes figuras de los grupos irregulares, tales como Navarro, Olmedo y Capuano Martínez. Durante esos años, se habrían producido una escasa cantidad de desaparecidos. Muchos de estos guerrilleros fueron enviados a la prisión de Trelew en el Sur argentino, en donde se producirá el escape hacia el Chile de Allende de 25 de ellos y el posterior fusilamiento de 16. Evento que marcó un antes y un después en la historia de la violencia guerrillera y antiguerrillera en la Argentina. Según algunos análisis, sectores duros antiperonistas buscaron condicionar con estas ejecuciones las negociaciones que desde 1971 venían desarrollando emisarios de Lanusse con Perón. Mientras la estrategia contrainsurgente de ese período buscaba debilitar al máximo a los grupos armados de la izquierda peronista y del ERP se abrían canales de diálogo con los sindicatos ortodoxos peronistas también enfrentados con la

guerrilla (cabe recordar los asesinatos por parte de la guerrilla de líderes sindicales como Vador y Alonso en 1969 y 1970). En su lugar, Perón usaba a la guerrilla para presionar y mejorar su espacio de negociación con el gobierno. Este respaldo y el “dejar hacer” del líder del peronismo tiene su máxima expresión en la elección de J. J. Cámpora, hombre de estrechos lazos con Montoneros, como candidato presidencial peronista para las elecciones de comienzos de 1973 y la entronización de Galimberti como Jefe de la poderosa Juventud Peronista.¹⁰ La victoria de Cámpora será con un 49,5% de los votos y en su asunción la Plaza de Mayo estará copada por gruesas columnas de Montoneros y la JP. En la misma noche, se producirá la liberación y posterior amnistía de gran cantidad de guerrilleros detenidos en Villa Devoto.

Para junio 1973 y ya luego de la reprimenda pública aplicada por Perón a Galimberti por su referencia a la necesidad de reemplazar a las FF.AA. por “milicias populares” y la existencia de claros síntomas de la pérdida de confianza de Perón en Cámpora, el cual luego abandonaría la presidencia y la dejaría temporalmente en las manos del Presidente de la Cámara de Diputados R. Lastini (yerno del todopoderoso J. López Rega), el líder máximo del movimiento regresa al país. Será en ese mismo momento en que se enfrentaran a fuego cruzado los grupos de seguridad que respondían a J. Osinde y la organización Montoneros.¹¹ En septiembre de 1973 Perón ganará las elecciones con más del 60% de los votos, y dos días después sería asesinado Rucci. Será en ese momento que comenzará a tomar fuerza, o saldrá más claramente a la luz, la organización AAA. Según Lewis en la creación de este grupo para-policial de ultraderecha participarían figuras tan variadas como J. López Rega, J. Osinde, M. Seineldin y O. Paladino.¹²

“Pies Negros” y la Argentina: Para Bailar el Tango Se Necesitan Dos

El golpe de Estado que dará final formal al “primer peronismo” en 1955, derivó en la proscripción de ese partido y la detención y exilio de numerosos miembros del mismo. . Será en este escenario que se desarrollará la denominada “resistencia peronista” que se mostrará activa en los años inmediatamente posteriores a la caída de su líder. Todo ello, cabe recordar en un escenario aun no signado por los efectos ideológicos y geopolíticos de la revolución cubana de 1959 y su correlato en el desarrollo de doctrinas insurgentes y contrainsurgentes que signarían las décadas posteriores. No casualmente, las FF.AA. argentinas se erigirían en una verdadera vanguardia en la obtención, traducción y adaptación de los manuales y escritos contrarrevolucionarios y contrainsurgentes emanados de la Francia de la segunda mitad de los '50 en el contexto de la traumática derrota en Vietnam y la guerra en Argelia. En este contexto, a pocos años del golpe de 1955 oficiales superiores del Ejército argentino se pusieron en contacto con ese material que recomendaba afrontar de manera descarnada y decisiva los procesos insurgentes y de violencia guerrillera. Por lo tanto, entre 1955-1959 el principal factor de riesgo o amenaza que veía el establishment militar y político-económico argentino era la actividad del peronismo en la clandestinidad y no al marxismo-leninismo-guevarista. Solo en los años '60 ello comenzaría a mutar y si se orientaría al peligro del derrame de la experiencia castrista-guevarista en Cuba y el tan famoso “domino comunista.” No por ello la persistencia del peronismo como “veto player” entre 1955-73 dejará de ocupar un

lugar predominante en la atención y en la planificación de la seguridad interior. Ya en los '60 y más claramente en los '70 el "convencional wisdom" tendería a ir borrando las divisiones entre la necesidad de asumir y enfrentar a los subversivos de tinte marxista de los de orientación u origen peronista.

Con el objeto de precisar un poco más los orígenes de la doctrina contrainsurgente en la Argentina, cabe recurrir a la obra del D.H. Mazzei.¹³ En un meticuloso artículo el autor afirma que tras la caída de Perón en 1955 el nuevo gobierno pasará a retiro a 500 oficiales y a miles de suboficiales de las FF.AA. y en especial del Ejército. Asimismo, se comenzaría buscar ir reemplazando la "Doctrina de Defensa Nacional" acuñada por el peronismo desde 1946 centrada básicamente en el desarrollo nacional y la relación pueblo-FF.AA. Con un claro énfasis en la defensa del territorio nacional frente a eventuales agresiones externas por parte de otros Estados. Los sectores "liberales" y/o "conservadores" pos 1955 se comenzarán a interesar más y más por el fenómeno de la insurgencia y contrainsurgencia. En este escenario, se irá reforzando la influencia militar francesa en la Argentina. El eje de este cambio tendrá base en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino. Su tradicional énfasis en los estudios históricos y de grandes batallas pasará a estar más orientada a la cuestión de las revoluciones, guerrillas y formas de contrarrestarlas. En esta mutación tuvo un papel preponderante el Coronel Carlos Jorge Rosas. Un prestigioso oficial de arma de ingenieros y agregado militar en Francia hasta 1955 o sea un año después de la derrota gala en Vietnam y en el alba de la crisis de Argelia.

Será en 1957, año que el Coronel Rosas y otros oficiales interesados en la contrainsurgencia pasan a prestar servicio como profesores en la Escuela Superior de Guerra, que se dará la famosa "batalla de Argel" y el rol y métodos no convencionales de los paracaidistas franceses (inmortalizados en la película italiana del mismo nombre). En el mismo año, una misión militar francesa pasará a cumplir actividades en la Escuela. Entre algunos de los oficiales franceses, se destacan F.P. Badue, P. Jacobe de Nourois y J. Nogués. Estos militares galos, escribieron numerosos artículos y ensayos en la revista de la misma Escuela. Entre los cursantes argentinos figuraban oficiales como R. Camps y A. Vilas. Asimismo, grupos de oficiales argentinos, como P. Tibiletti y C. Hure, asistieron a cursos de formación en contrainsurgencia y guerra revolucionaria en Francia y más específicamente en la Escuela Superior de Guerra de París. Durante la crisis en Francia y en Argelia de 1958, algunos de estos oficiales argentinos fueron autorizados a viajar a la entonces colonia en africana como observadores y asistentes.

El Teniente Coronel M. Mom escribía a su regreso a la Argentina lo que podría ser considerado uno de los primeros y verdaderos manuales contra la guerra revolucionaria en este país del Cono Sur. Si bien en gran medida inspirado en obras vistas por él en Francia. Cabe hacer notar que el escrito de Mom repite, según Mazzei, la tendencia francesa pos trauma de Indochina de ver al comunismo y al marxismo internacional detrás o como titiritero de todo grupo o guerra revolucionaria. En 1962 el ciclo de la misión militar francesa en la Escuela se cierra con un artículo del Coronel J. Nougues en donde se hacía un balance positivo y optimista de la tarea desarrollada por ellos en la Argentina desde 1957. En este sentido, se declaraba satisfecho por "los avances teóricos y prácticos" del Ejército argentino en la materia. Para ese mismo período, esta Fuerza desarrollará la primera organización territorial basada

en “cuadriculas” de manera semejante a la implementada por Francia en Argelia. El famoso Plan CONINTES de 1960 destinado a enfrentar casos de conmoción interior y en especial la agitación peronista y marxista, fue un nutrido en gran medida de estas experiencias franco-argentinas. También en 1962 el entonces Coronel Osiris Villegas publicará el clásico “Guerra revolucionaria comunista” y de transformará un uno de los principales teóricos hemisferios en el tema

Por todos estos antecedentes y peculiaridades no es ilógico que la organización Montoneros haya priorizado y desarrollado exitosamente su reclutamiento y movilización de cuadros y masas entre 1970–1974 y evitado (o mejor dicho, postergado) las tradicionales taras del foquismo y sus tendencias elitistas, militaristas y mesiánicas. O el “síndrome de bunker,” tal como notablemente analiza Della Porta, y que se repitiera en grupos subversivos de América Latina y aun Europa Occidental (en especial los caso de Italia y Alemania en los ’70).¹⁴ Al decir “postergar” hacemos referencia a la frontera temporal que se genera a partir de 1973, se profundiza en 1974 meses antes de la muerte del General Perón ya en ejercicio de su tercera presidencia y se radicalizará aun mas después de su muerte y el paso a la clandestinidad de Montoneros. A que se debió que una organización política, social y armada de masas como demostraron ser los montoneros, con particular fuerza entre 1973–74, y que alcanzara a colocar a un hombre su confianza, J.J. Campora en la Presidencia de la Nación, más de una decena de diputados y gobernadores afines en provincias claves como Buenos Aires y Córdoba quedara con el tiempo reducida a una mínima expresión e inmersa en todos los síndromes descriptos por la autora italiana antes citada. Cabría recordar los errores de cálculo estratégico que se produjeron, tales como la famosa declaración de Galimberti luego del triunfo peronista en las elecciones de 1973 con respecto a la necesidad de reemplazar a las FF.AA. por “milicias populares,” el posterior y aun poco claro asesinato de J.I. Rucci máximo líder del sindicalismo ortodoxo y hombre de confianza de Perón. A ello, otros observadores suman el impacto que generó en el propio Perón los ataques guerrilleros a gran escala (básicamente por parte del grupo marxista ERP liderado por Santucho) y de gran crueldad e impacto mediático tal como fue el caso del Regimiento de Azul. Una explicación más amplia y sistémica es a nuestro entender el rol que Montoneros cumplía en la estrategia holística y de larga duración montada por Perón pos 1955 para condicionar la vida política argentina y forzar su regreso. En especial a partir del “rush” final entre 1969–73. El papel de Montoneros en la mentalidad del conductor del peronismo era ser los “dientes” y la “rabia” de un plan insurgente más amplio, sofisticado y sin ideologías nítidas que incluyo el coqueteo y pactos tácticos o estratégicos con personajes ligados a todo tipo de izquierda marxista, nacionalismo y aun partidos políticos y sectores sociales que en su momento habían sido claramente antiperonistas y pro golpe de 1955. En la visión de un líder personalista, pragmático y que siempre se vio a si primero como un líder militar y soldado, esos “dientes” no debían pasar a ocupar el rol del “cerebro y brazos” del movimiento. Esa “rabia” de la “juventud linda y rebelde” una vez logrado el propósito de hacer volver al peronismo al poder debía dar lugar a opciones más políticas, moderadas y centristas. Un repaso por las relaciones políticas e ideológicas de su Secretario Privado y personal, J. López Rega, un ex cabo de la Policía Federal y miembro de la Lógica Masónica y neofascista P2, es un claro indicio de la pluralidad y rivalidades

ideológicas y proyectos de poder que convivían alrededor del “Perón Vuelve.” Diversos testimonios dan cuenta de cómo las grabaciones y en menor medida las películas enviadas por Perón desde el exilio podrían ser consideradas verdaderos manuales de insurgencia con objetivos amplios y no meramente tácticos y militarizados. Evitando en todo momento caer en visiones foquistas y excesivamente tácticas y armadas de los manuales de la insurgencia marxista en América Latina tales los caso del los escritos del Che Guevara y Mariguela.

Retomando al dicho “dime quien de quien te rodeas y te diré quien eres,” cabe recordar que el hombre designado por Perón para dirigir el dispositivo de seguridad en su esperado regreso a la Argentina fue el Teniente Coronel J. Osinde. Un peronista reconocido por su ortodoxia y militancia anti-montonera y anti-comunista. Sin olvidarnos tampoco del nombramiento en el tercer gobierno peronista del General O. Paladino a la cabeza de los servicios de inteligencia del Estado. Otro militar con un perfil radicalmente distante de la “patria socialista” y “si Evita viviera sería Montonera” y ni que decir del marxismo-leninismo. La historia posterior, nos mostrará como la letal AAA surgirá con el auspicio directo de figuras claves del mismo gobierno Justicialista de aquel entonces.

Conclusiones

De más está decir que no pretendemos equiparar la lucha antiguerrillera de los primeros años de la década de los '70 con el exitoso método llevado a cabo por democracias maduras como Italia y Alemania en la lucha contra el terrorismo o de la misma España en el debilitamiento de la estructura armada de la ETA, dado que se trataba de un período no democrático y con vigencia parcial de la Constitución. No obstante si, son claras las diferencias entre la versión argentina del “método francés” que regiría claramente a partir de 1976. En algún punto intermedio y poco explorado parece estar el caso argentino en esos años previos al regreso de Perón.

La violencia insurgente se extenderá durante el año 1973, tanto antes como después de las elecciones que derivarían en el triunfo del Cámpora y el posterior del General Perón. En el medio de ellos, en Mayo, se producirá la amnistía a los acusados de actividades guerrilleras. Lo que vendrá después es ya más conocido y difundido: el asesinato de Rucci, el ascenso de la Triple A, el choque de Perón con Montoneros, la búsqueda del mismo Perón de recomponer en parte el diálogo con ellos, la posterior muerte del líder indiscutido del peronismo, el gobierno de Isabelita, el paso a la clandestinidad de Montoneros, el foquismo del ERP en Tucumán, el Operativo Independencia, la articulación y preparación por parte de las FF.AA. de lo que será la división de tareas en la lucha contrainsurgente en los dos años previos al golpe de 1976, la llegada del Proceso de Reorganización Nacional, la aplicación de un plan metódico de aniquilación del accionar subversivo, las fuertes pujas internas entre el Ejército y Armada y dentro del mismo Ejército, las acusaciones desde sectores de esta fuerza a un pacto entre Massera y grupos Montoneros a partir de 1978-79, la contraofensiva fracasada de Montoneros, el rol de asesoramiento argentino en Centroamérica en la articulación de los “Contras” y la percepción de haberse constituido en aliado preferencial de Washington a partir del gobierno de Reagan, recuperación de Malvinas y la posterior guerra y, finalmente, la transición

por ruptura hacia el gobierno democrático de Raúl Alfonsín. Tal vez esta catarata de acciones y tragedias pueda ser un poco mejor entendido incorporando este período también conocido, pero claramente menos debatido y mirado, propuesto en este breve escrito.

Max Manwaring¹⁵ afirma en uno de sus ensayos que el caso argentino es un claro ejemplo de cómo no hacer subversión y contra-subversión. Advirtiendo que mientras los insurgentes cayeron en una lógica violenta, foquista y sin bases populares, la represión estatal derivó en una práctica de terrorismo de Estado que no pensó estratégicamente sobre las consecuencias a largo plazo. Fue de hecho así? Tal como argumentamos en el primer párrafo, no cabe duda que ello explica claramente lo que se dio en una parte del período analizado. Pero quizás no en todo. A que nos referimos? La afirmación de Manwaring claramente se podría aplicar en gran medida a la actividad armadas de grupos extremistas de extrema izquierda marxista como el ERP durante toda su existencia y a la Organización Montoneros, paradójicamente, a partir de los primeros meses del regreso del peronismo al poder en 1973 y aun más claramente en 1974 con el paso a la clandestinidad y el choque frontal con el la administración justicialista en el poder hasta 1976. Pero que de la actividad montonera entre 1970-1973? Una somera revisión, tal como lo hemos visto previamente, parece demostrar una fuerte preocupación y ocupación por tener fuertes lazos con sectores populares, organizaciones sociales, sindicatos, etc.

En lo que respecta a la represión antisubversiva, la máxima de Manwaring se aplica claramente al período iniciado en 1976 y aun a los dos años anteriores a partir de un fuerte incremento de la actividad de organizaciones paramilitares. No resulta tan claro en cambio si uno extiende la mirada a 1970-1973. Durante esos años, no es evidente la existencia de un plan metódico de terrorismo de Estado y si en cambio la recurrencia a medidas judiciales extraordinarias que derivaron en la detención y procesamiento de centenares (sino miles) de personas acusadas de actividades subversivas entre las que se destacaron numerosos miembros de las cúpulas del ERP, FAR y Montoneros. Desde ya que al lector le vendrá a la mente el contra ejemplo de lo sucedido en Trelew en 1972. No obstante, la propia conmoción que produjo este hecho es una muestra que la doctrina aplicada en general en esos primeros tres años de la década distaban de ser la aniquilación extrajudicial.

La poca prensa, análisis y debate del la insurgencia y la contrainsurgencia entre 1970-73 podría ser explicado por el impacto que tendría este período sobre los relatos lineales y sin matices que los “dos bandos” de la guerra sucia se han creado a lo largo del período iniciado en 1976. Paradójicamente, sobre el silencio u omisión sobre los años estudiados por este ensayo se monta uno de los pocos, sino el único, consensos entre los protagonistas del drama argentino.

Notas

¹ Tte. Gral. Alejandro A. Lanusse, *Mi testimonio*, Centro Difusor del Libro, Buenos Aires, 1994.

² Robert A. Potash (1994), *El ejército y la política en Argentina, 1962-1973*; Segunda Parte, Buenos Aires: Sudamericana.

³ <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB587.pdf>.

- ⁴ R. Gillespie, *Soldados de Perón*, Sudamericana, 2008, Argentina.
- ⁵ Roberto Bardini Tacuara, *La pólvora y la sangre*, Océano, México, 2002
- ⁶ Marcelo Larraquy & Roberto Caballero, Galimberti. *De Peón a Susana. De Montoneros a la CIA*. Biografía, Grupo Norma, Buenos Aires, 2000. Nueva edición puesta al día 2003.
- ⁷ <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-1825-2002-02-13.html>.
- ⁸ Rosendo Fraga y R. Pandolfi, Aramburu – la Biografía, Ediciones B, 2005. y Pablo Giussani, *Montoneros. La soberbia armada*, Planeta, Buenos Aires, 1997.
- ⁹ P.H. Lewis, *Guerrilla and Generals. The dirty war in Argentina*, Praeger, 2002, USA.
- ¹⁰ Miguel Bonasso, *El presidente que no fue – Campora*, Planeta, Buenos Aires, 1997.
- ¹¹ Horacio Verbiski, *Ezeiza*, Planeta, Buenos Aires, 1986.
- ¹² Marcelo Larraquí, *López Rega*, Sudamericana, Buenos Aires, 2004.
- ¹³ D.H. Mazzei, “La missione militare francese nella Scuola superiore di guerra e le origine della Guerra Sporca, 1957-1962”, *Hortus Musicus*, Nro 20, Ot-Dic 2004, Italia.
- ¹⁴ D. della Porta, *Il terrorismo di sinistra*, Il Mulino, Bologna 1990.
- ¹⁵ <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB587.pdf>.

La Toma del Poder por Las Armas por Los Grupos Insurgentes: Origen y Desarrollo de los Planes Estratégicos

Carlos Ospina

RESUMEN

La toma del poder político utilizando las armas ha sido el principal objetivo de los grupos insurgentes alrededor del mundo. Mao fue quien primero lo logro y desarrollo un modelo que ha tratado de ser emulado pero que en el fondo ha resultado impracticable por sus premisas básicas como la movilización popular que ha sido muy difícil de lograr y la permanente intención de insurreccionar las “masas” en contra de su gobierno. Este artículo estudia los elementos básicos del modelo maoísta y su aplicación en diferentes regiones del mundo incluyendo Latinoamérica y como con el tiempo han surgido variaciones que lo han alterado fundamentalmente dando paso a la acción militar como la preponderante.

Las organizaciones insurgentes antes de iniciar las acciones hostiles en contra del gobierno al que pretenden derrocar, diseñan una estrategia a la que denominan “Plan estratégico”¹ en la cual consignan sus objetivos y la metodología que desarrollaran para alcanzarlos fundamentalmente el más importante de ellos la toma del poder político por las armas.

Muchas veces estas intenciones son confundidas con las acciones de grupos armados que actúan simplemente para causar daño o enriquecerse a través del delito o en otras se cree que si bien tienen una ideología sus planes no son serios.

En realidad de lo que trata el “plan estratégico” es de generar una serie de sinergias que orientadas hacia un vector determinado e impulsadas por factores exógenos y endógenos desencadenen reacciones muy difíciles de contrarrestar por el régimen atacado que si no es lo suficientemente sólido indefectiblemente caerá y será rápidamente remplazado por uno impuesto por los triunfantes insurgentes. El plan se refiere en esencia a como estimular esas acciones exógenas y endógenas y sin duda en la mayoría de los casos está animado por una filosofía determinista² que hace que los revolucionarios en la mayoría de los casos den por descontado el éxito de su proyecto desde el propio inicio del mismo, a pesar de los fracasos e inconvenientes que muchas veces se puedan presentar y a los que consideran “temporales.”³

Los “Planes estratégicos” han sido un factor determinante en el éxito o el fracaso de la mayoría de las insurgencias y de la manera como hayan sido implementados, comprendidos y desarrollados ha dependido su futuro. En realidad las insurgencias de corte marxista han sido más proclives a este tipo de planeamiento que las étnicas o religiosas⁴ que por lo general siguen un patrones diferentes basados en principios igualmente diferentes aunque en algunos momentos pueden presentar

determinadas similitudes tácticas.

Resulta entonces interesante preguntar, como se originó la idea de desarrollar un plan estratégico, quienes la han implementado, como ha sido su desarrollo y en que oportunidades ha triunfado?

China y el Primer Plan Estratégico

Luego de la revolución popular de 1911 contra la dinastía Quing o Ching (Fundada por el clan Manchú) y el nacimiento de China como Republica, un nuevo espíritu político lleno de contradicciones se apodero de esa región del mundo. Posterior a una colaboración de conveniencia durante algún tiempo entre los dos sectores predominantes del Kuomintang (Partido Nacional del Pueblo apoyado en sus comienzos por la Unión Soviética) y el partido comunista chino, una franca y violenta hostilidad surgió entre las dos fracciones llegándose a enfrentamientos armados a gran escala. El gran líder Sun Yet Zen⁵ fundador de la Republica China quien había logrado esa unión temporal ya había fallecido y en la consiguiente pugna por el poder se enfrentaban los viejos rivales Chiang Kai Check líder del Kuomintang y Mao Tse Tung quien luego de una serie de episodios entre ellos su derrota en denominada quinta campaña de aniquilamiento que dio origen la gran marcha o retirada de los comunistas a la lejana Shaanxi⁶, había logrado prevalecer como secretario del Partido Comunista Chino.

Sin embargo la invasión y ocupación de China por el Japón en 1937 obligo nuevamente a la colaboración entre las dos facciones rivales hasta la expulsión nipona en 1945 que dio paso a la denominada “segunda guerra civil revolucionaria” nuevamente entre Chiang y Mao en la que definitivamente triunfo Mao quien había aprovechado para aumentar su prestigio durante la guerra contra el Japón, expulsando a Chiang a la isla de Formosa y consolidando definitivamente la República Popular de China.

Toda esta turbulenta etapa permitió a Mao contextualizar sus acciones y difundirlas en varios escritos que pronto se extendieron por el mundo. Quizás los más conocidos “Problemas de Estrategia en Guerra Revolucionaria China” “Problemas estratégicos de la Guerra de Guerrillas contra el Japón,” “De la Guerra Prolongada” y “Problemas de la Guerra y la Estrategia”⁷ han ejercido una gran influencia sobre los revolucionarios de todo el mundo e indudablemente muchos de ellos han intentado adaptar a su propia situación algunos de los postulados contenidos en ellos.

En especial en “De la Guerra Prolongada” pueden ser encontrados los fundamentos de los futuros planes estratégicos de los revolucionarios que siguen este tipo de insurgencia. La esencia de ellos está en el replanteamiento que hace de las variables básicas de la guerra, espacio y tiempo, revaluando su importancia y dando prioridad al variable tiempo dadas las difíciles condiciones de la lucha de guerrillas. En una de sus mas importantes conclusiones “Toda la experiencia de 10 meses de guerra prueba ambos errores, el de la inevitable subyugación de China y el de una victoria rápida”⁸ da a entender que la victoria en este tipo de guerra solo se consigue con el tiempo, sin importar inicialmente como o quien domine el terreno. ‘La guerra de resistencia será prolongada’⁹ concluye el líder de la revolución china. De esta manera establece el primer fundamento de los planes estratégicos, prolongar

la guerra, en contra de lo que tradicionalmente se había interpretado dentro de la escuela de pensamiento militar alemana¹⁰ de destrucción rápida del enemigo.

El segundo fundamento de los futuros planes estratégicos, fue establecido cuando Mao y este es uno de sus mayores méritos pues la lucha guerrillera siempre había existido como tal pero dentro de un esquema plano, determino una secuencia ascendente según la cual el grado de “politización”¹¹ de las regiones en conflicto permite la movilización de campesinos en favor de las guerrillas que así irán aumentando su poder y evolucionando hacia otras etapas en donde la intensidad confrontación sería cada vez mayor permitiendo la obtención de objetivos estratégicos parciales como el control de regiones antes ocupadas por el régimen. “Dado que la guerra Chino-Japonesa es prolongada y que la victoria será para la China, se puede asumir razonablemente que esta guerra prolongada pasara por las tres etapas. La primera cubre el periodo de la ofensiva estratégica enemiga y nuestra defensiva estratégica. La segunda será la consolidación estratégica del enemigo y nuestra preparación para la contra ofensiva. La tercera será el periodo de nuestra contraofensiva estratégica y la retirada del enemigo.”¹² Como se observa, Mao da por sentada la victoria de la China sobre el Japón (en realidad fue así) como consecuencia del escalamiento progresivo e inevitable del poder de los revolucionarios chinos, lo cual está acorde con la filosofía determinista de “causa y efecto” y constituye una de las principales premisas de los planes estratégicos formulados por los revolucionarios alrededor del mundo que asumen que la suma de condiciones sociales y militares llevarán indefectiblemente a la victoria a largo plazo.

Pero un tercer factor completa el panorama y es la “movilización” de los campesinos “Una guerra revolucionaria nacional tan grande como la nuestra no puede ser ganada sin una extensa y profunda movilización política campesina”¹³ queriendo con ello agregar un nuevo factor como es la “acción política” que genera el apoyo activo o movilización campesina sumándose masivamente a la organización insurgente para así equilibrar el potencial de fuerzas. De allí es que sale la conocida frase “La movilización de la gente común a través del país creara un vasto mar en el cual el enemigo naufragara y creara las condiciones favorables para que podamos superar todo tipo de inferioridad.”¹⁴

Estos planteamientos de Mao vistos como un conjunto, permiten observar la coherencia de diferentes tipos de acciones que en definitiva toman una sola dirección y conducen a un propósito definido y claramente establecido como es la toma del poder por las armas que es fin del plan estratégico. Inicialmente un elemento filosófico determinista que imprime un carácter de indefectible al plan y permite que se observe como un hecho que será cumplido por encima de todas las dificultades que se puedan presentar dentro de una cadena de reacciones causa-efecto que paulatinamente van permitiendo su avance. Ello a su vez lleva a la idea de que para que esa cadena pueda desarrollarse efectiva y positivamente para los revolucionarios se requiere la prolongación del conflicto durante periodos de años que desgastaran la fortaleza inicial del enemigo en tanto que un nuevo elemento la movilización política del campesinado a nivel nacional complementa el efecto del tiempo y permite el escalamiento de la guerra en tres fases definidas por el propio Mao como la ofensiva estratégica enemiga, la consolidación de la ofensiva enemiga y la preparación de la contraofensiva revolucionaria y la contraofensiva de los revolucionarios que los

lleva al triunfo definitivo. Ya en el terreno implica el control paulatino del territorio a través de una intensa guerra de guerrillas, la realización de ofensivas mediante el desarrollo de una eficiente guerra de movimientos que lleve a la consolidación de posiciones desde donde a través de la acción política se coordina la insurrección en las ciudades y una ofensiva final contra el ya desmoralizado Ejército del régimen.

Pese a lo detallado y complejo del plan estratégico chino en desarrollo de la “segunda guerra civil revolucionaria” y a que Mao obtuvo el triunfo derrotando a Chiang Kai Check militarmente, no logro la insurrección de las ciudades ni el ansiado levantamiento popular, aunque es un hecho que logro efectuar la movilización de grandes sectores de la población campesina¹⁵ que ingresaron a su ejército revolucionario y contribuyeron a la derrota de los nacionalistas y su expulsión a la isla de Taiwán.

Vietnam y la Variable Estratégica

En Vietnam el partido comunista, inicialmente contra los franceses y luego contra los norteamericanos puso en ejecución su “plan estratégico” en ambos casos de manera exitosa y nominalmente bajo las orientaciones del partido comunista bajo Ho Chi Minh y su General Vo Nguyen Giap aunque parece ser un hecho que en la segunda de ellas es decir contra los norteamericanos el papel de ambos (Ho murió durante la guerra) no fue tan determinante.¹⁶

La idea tomada de la China en el sentido de aplicar un plan estratégico a largo plazo tuvo plena aceptación y en ambos casos la victoria fue para los revolucionarios vietnamitas que sucesivamente lograron conquistar el norte y su capital Hanói (primera guerra e Indochina contra los franceses) y el sur con su capital Saigón (segunda guerra se indochina contra a los norteamericanos) logrando la tan deseada unificación de Vietnam en un solo estado y la salida para siempre de la potencias colonial francesa que había dominado el país durante mucho tiempo y de los norteamericanos que pretendían defender sus propios intereses políticos.

En Vietnam hubo algunos aspectos dignos de ser resaltados desde el punto de vista del “plan estratégico”. La filosofía determinista fue nuevamente factor importante para la victoria creando un espíritu en los vietnamitas que les permitió sobreponerse a miles de trabajos, dificultades y derrotas aunque al igual que en China el apoyo externo de Rusia y otros aliados proveyó el aspecto material de esta filosofía. (Factor exógeno).

El llamado a la movilización popular fue llevado a cabo en especial durante la primera guerra de Indochina y gracias a ello Giap pudo desarrollar sucesivamente las etapas de la guerra prolongada de Mao hasta llevar a los franceses a una derrota convencional en la célebre batalla de Dien Bien Phu. Es interesante resaltar que aquí si bien hubo movilización popular, no hubo insurrección general¹⁷ en las ciudades como Hanói y por el contrario la salida de los franceses y con ellos su época colonial fue el producto de una victoria militar aunque al igual que en China, acompañada de una movilización campesina que fortaleció al ejercito de Giap y le permito luego de los acuerdos de Ginebra liberar a Vietnam del Norte que se convirtió en la base de operaciones de la siguiente insurgencia, la “segunda guerra de Indochina” pocos años mas tarde.

Enfrentando a los norteamericanos la situación fue bien distinta. A diferencia de la creencia generalizada de que el “Vietcong” era una guerrilla campesina que se caracterizaba por lucir sus “pijamas negras con sombrero cónico” como uniforme, el partido comunista de Vietnam del Norte organizó una sólida resistencia en el sur bajo un comando unificado COSVN¹⁸ (Comando Sur Vietnam) que coordinaba y dirigía la lucha en ese sector bajo el control del partido comunista de Vietnam del Norte, que era desarrollada por regimientos de soldados regulares infiltrados desde el Norte y guerrilleros que actuaban como auxiliares reclutados en el Sur.

Dado que en los primeros años de la insurgencia los Estados Unidos no habían intervenido directamente, los planeadores de la insurgencia en el Norte decidieron desarrollar un “plan estratégico” que hiciera colapsar al gobierno del Sur antes de que produjera el temido ingreso de los soldados norteamericanos a la confrontación. Ese “plan estratégico” se apartaba del tradicional “plan estratégico” chino de guerra prolongada y presentaba una “variable estratégica” a la que denominaron “ofensiva total- insurrección generalizada” que consistía en de manera sorpresiva lanzar una ofensiva militar sobre tres sectores específicos del país a mediados de 1964¹⁹, utilizando para ello “tres bloques” diferentes y combinados de unidades regulares y guerrillas que serían tan contundentes que desmoralizarían y neutralizarían a las principales unidades militares en tanto que las tres ciudades Hanoi, Danang y Quang Tri los elementos urbanos promoverían y harían estallar una paro total acompañado por una huelga general que desbordaría en desordenes caos e insurrección generalizada que desembocaría en una insurrección generalizada de la población. Los dos elementos combinados, neutralización del Ejército e insurrección generalizada harían colapsar al régimen de Vietnam del Sur. Así se obtendría la victoria y los norteamericanos no podrían intervenir. Pero el “plan estratégico” tuvo que ser aplazado²⁰ y ello permitió la intervención de los norteamericanos con su inmenso poder. Ante ello el “plan estratégico” fue modificado y se decidió por parte del partido comunista de Vietnam del Norte hacer frente a los recién llegados en sus mismos términos es decir utilizando unidades tipo regimiento para enfrentar batallones y brigadas norteamericanos produciéndose una intensa y sangrienta guerra de movimiento,²¹ pero ante las elevadas bajas sufridas para 1967 se decidió revivir la “variable estratégica” ideada en 1964 ahora con el nombre de “Ofensiva del Tet” pero esta vez con la idea de atacar las principales capitales del Sur en particular Saigón además de otras ciudades²² con la idea de dispersar las fuerzas norteamericanas y sur vietnamitas finalizando con una insurrección generalizada en Saigón mientras que otra maniobra como el sitio de la base norteamericana de Khe Sanh²³ contribuía a la desorientación estratégica de la idea de maniobra del Sur. La ofensiva fue lanzada pero fracasó pues ni hubo sorpresa total ni se produjo la insurrección generalizada y los norteamericanos reaccionaron de tal forma que la mayoría de las unidades guerrilleras y muchos regimientos fueron destruidos fracasando así la “variante estratégica”. Ante ello el partido comunista de Vietnam del Norte determinó regresar al “plan estratégico” tradicional chino de guerra de desgaste a través de guerra prolongada. Sin embargo las implicaciones políticas de “la variante estratégica” (Ofensiva del Tet) fueron devastadoras y en muy poco tiempo los norteamericanos se retiraron y Vietnam del Sur fue incapaz de sostenerse, colapsando su régimen y logrando el Norte la unificación del estado su objetivo estratégico, obte-

niendo así la victoria si bien ahora mas en términos políticos que militares y sin que se produjera la “insurrección generalizada” de los sur vietnamitas.

El Plan Estratégico en Latinoamérica

Los revolucionarios latinoamericanos han sido sin duda influenciados por la idea de tener un “plan estratégico” que basado en la filosofía determinista y en la movilización política de los sectores rurales les permita desarrollar una guerra prolongada a través de sus diferentes fases, que culmine tal como Mao lo soñó con la neutralización del ejército oficial luego de una larga confrontación, que desgaste sus valores y recursos y lleva a una insurrección generalizada de la población civil descontenta y atemorizada. En realidad en ninguna de las revoluciones que se han llevado a cabo en esta región del mundo el “plan estratégico” ha funcionado pese a que ha habido triunfos puntuales en sitios como Cuba y Nicaragua.

Cuba y sus Barbudos

En Cuba bajo el mando de Fidel Castro un joven abogado aun no muy conocido se realizó la primera de estas revoluciones. Sin embargo Fidel para desarrollar su revolución no utilizó la idea de un “plan estratégico” fundamentado en el tiempo y en la dirección del partido comunista sino todo lo contrario intentó acortar el tiempo de lucha y nunca utilizó el partido comunista al cual despreció. Es decir que si se analizan las variables de la guerra el plan cubano favoreció el espacio por encima del tiempo (al contrario de Mao) y por ello no contempló la movilización campesina como un asunto prioritario y como consecuencia nunca pensó en una guerra prolongada maoísta desarrollada a través de las tres fases. Fidel pensaba que a través de una intensa actividad política urbana, lograría crear una situación insurreccional mediante “el desencadenamiento de la huelga general revolucionaria, que había sido- como explique-el objetivo estratégico final para lograr el derrocamiento de la tiranía”²⁴ Sin embargo la huelga fracasó, es decir no se produjo la movilización popular esperada pues la labor política no fue desarrollada por el partido comunista (Fidel nunca lo utilizó) sino por el aparato urbano del movimiento que pese a estar liderado por el carismático Frank País²⁵ no alcanzó su objetivo. Fidel como consecuencia tuvo que continuar su lucha guerrillera desde la Sierra Maestra. Pero no tuvo un “plan estratégico” progresivo sino defendió sus posiciones en la Sierra Maestra contra los ataques descoordinados y poco eficaces del Ejército Cubano cuyo comandante, General Francisco Tabernilla Dolz fue incapaz de diseñar una estrategia para derrotar la insurgencia pese a que aceptó la sugerencia de sus subordinados de desarrollar un plan táctico denominado “El Fin de Fidel” o plan FF.²⁶ La desastrosa conducción de este plan que estaba basado en un esquema de maniobra muy sencillo llevó a la derrota al General Tabernilla que perdió no solo sus mejores recursos materiales sino la moral y voluntad de lucha. Por el contrario Fidel Castro obtuvo la confianza necesaria para pasar a la ofensiva y a partir de ese momento iniciar su avance de un lado al otro de la isla hasta entrar triunfante a la Habana el primer día de 1959.

La revolución cubana se consumó sin haber seguido la forma del “plan estratégico” chino ni la variante estratégica vietnamita sino mediante una serie de

dinámicas endógenas generadas por los propios revolucionarios y algunas exógenas como el aislamiento del dictador cubano de la época Fulgencio Batista pero sin los elementos considerados fundamentales como la movilización popular, la guerra prolongada y la dirección del partido. Sin embargo todos aquellos revolucionarios que intentaron emular lo sucedido en Cuba fracasaron incluyendo al propio Ernesto Che Guevara que no solo fracasó en el Congo y en Bolivia sino que perdió la vida en su intento. Regis Debray²⁷ intento basado en la revolución cubana demostrar el surgimiento de una nueva teoría revolucionaria denominada “el foquismo”. Sin embargo el tiempo ha demostrado que se trató solo de una ilusión pues nunca se repitió una acción similar.

El Salvador y la Ofensiva Hasta el Tope

La lucha del FMLN (Farabundo Martí por la Liberación Nacional) contra el régimen salvadoreño se caracterizó por la falta de unidad de los insurgentes integrantes del frente pertenecientes a cinco fracciones diferentes que iban desde la idea de desarrollar un “plan estratégico” al estilo chino (Cayetano Carpio) hasta la ofensiva inmediata (Joaquín Villalobos) pasando por la inacción del partido comunista tradicional (Shafick Handal).²⁸ Tal falta de unidad de criterio estratégico direccionó en varios sentidos la lucha. En un momento dado se intentó lanzar una ofensiva final (1980) pero como es obvio fracasó por el mismo motivo que han fracasado la mayoría de ellas: falta de movilización popular. Este fracaso llevó a prolongar la guerra de guerrillas que para 1982 adquirió características de guerra de movimiento con enfrentamientos de mayor tamaño en donde al igual que en Vietnam prevaleció el ejército del régimen llevando a la insurgencia a una situación muy difícil²⁹. Al igual que en ese país, los dirigentes revolucionarios del FMLN decidieron utilizar una variante estratégica y lanzar una “ofensiva total-insurrección generalizada”³⁰ que decidiera en su favor la situación contando que tendrían el apoyo de la población civil. Al igual que en TET el objetivo principal fue la capital San Salvador y sus alrededores empezando por Ayutuxtepeque, Mejicanos, Ciudad Delgado a la vez que se desarrollaban otras acciones simultáneas en San Miguel y Usulután en donde las fuerzas del estado comprometidas fueron sometidas a un asedio que les impidió movilizarse³¹ para así dispersar a la fuerza militar del gobierno. La dirigencia insurgente había pensado que si no se lograba el éxito la acción obligaría al gobierno a negociar la paz en mejores términos para los revolucionarios luego de esa demostración de fuerza, pues también el régimen se encontraba desgastado. La ofensiva se denominó “Hasta el Tope”³² se lanzó con toda su fuerza en el 11 de noviembre de 1989 logrando gran difusión además de control de algunas áreas de la capital salvadoreña, pero en poco tiempo alcanzó su “punto culminante” y empezó a perder fuerza hasta que en definitiva luego de violentos combates el FMLN se retiró hacia sus áreas. No se había logrado tomar el poder y al igual que en Vietnam llevó a una negociación que años más tarde finalizó con la firma de la paz.

El “plan estratégico” insurgente en el Salvador fue en realidad una combinación de factores endógenos y exógenos que nunca pudieron ser correctamente alineados y coordinados. Como es habitual no se logró la movilización de la población civil en la ofensiva “Hasta el Tope” (factor endógeno) y si bien se podría

decir que se llevo en desarrollo de la guerra prolongada a la segunda fase de Mao, guerra de movimiento esta fue efimera y poco efectiva³³ además de desgastar al FMLN. Sin embargo quizás lo mas resaltante fue que a diferencia de lo sucedido en China, Vietnam, Cuba y otros lugares la tradicional filosofia determinista insurgente y su idea de lo indefectible del resultado pese a los avatares del conflicto, no estuvo en las mentes de los dirigentes del FMLN que entendieron luego y quizás antes de “Hasta el Tope” que una victoria insurreccional ya no era posible y que no podían cumplir con su objetivo estratégico la toma del poder y por ello negociaron la obtención de otros de menor rango, terminando por integrarse al régimen que combatieron y olvidando su idea de cambiar la naturaleza del estado. El factor exógeno estuvo dado por el apoyo de Fidel Castro³⁴ que consiguió unir a las 5 fracciones insurgentes en acciones operativas pero no logro que actuaran coordinadamente y dejaran sus respectivas inclinaciones grupistas en el nivel estratégico, dificultando así el desarrollo de un verdadero “Plan estratégico”³⁵.

Colombia y la Guerra sin Fin

Pese a la proliferación de grupos violentos en este país tan solo las FARC han logrado estructurar un plan coherente para aspirar a la toma del poder político. Los demás grupos han ejercido la violencia de manera instrumental para obtener algunos fines limitados. El ELN³⁶ por ejemplo lejos ya de los años en que aspiraba a repetir lo hecho por Fidel Castro se ha limitado a sobrevivir año tras año atacando al campesinado y utilizando el narcotráfico. Los grupos de Autodefensa Campesina (AUC) también financiados por el narcotráfico e ilegalizados por la ley colombiana nunca fueron un verdadero proyecto político y se han limitado a atacar las supuestas bases de apoyo de las FARC mediante masacres y crímenes dirigidos por individuos ignorantes en estrategia y arte militar con la idea de preservar intereses particulares³⁷.

Las FARC inicialmente bajo el tradicional Partido Comunista Colombiano³⁸ quien las creo como sus autodefensas y las estimulo durante muchos años como una de sus formas de lucha, entendieron que solamente actuando de manera independiente podrían desarrollar su propio “plan estratégico” y si bien aun mantienen lazos afectivos con su antiguo partido, se apartaron de aquel que en realidad nunca tuvo control operativo de sus acciones aunque si liderazgo político.

Los dirigentes de esta organización especialmente su fundador y jefe durante 40 años que fue conocido como Tirofijo (murió en 2008) decidieron adoptar en 1982 un modelo de guerra prolongada similar al chino pero también con diferencias fundamentales pues la dirección no estaría como en ese país y en Vietnam en manos del partido comunista sino en las de los propios guerrilleros en forma de organización político militar remplazando los congresos del partido por Conferencias de guerrilleros y plenos del estado mayor en donde se tomarían las decisiones estratégicas. Este plan estratégico comprendía cuatro tipos de acciones, crecimiento en el número de efectivos hasta alcanzar 32000 “unidades,” despliegue a lo largo y ancho de Colombia es decir “copamiento territorial”, lanzamiento de ofensivas locales y regionales con la idea de despejar la presencia gubernamental de las diferentes áreas desmoralizando simultáneamente a la fuerza militar y finalmente ofensiva final cuando ya las condiciones estuvieran dadas, respaldada por una huelga generalizada y

una insurrección total de la población de las ciudades en especial de la capital de la república, Bogotá. Esta última acción suponía un intenso trabajo de las células localizadas en esas ciudades en especial en sus barrios marginales. Todo ello apoyado por el dinero proveniente del narcotráfico que para 1982 había alcanzado su máxima expresión. Sin duda la mentalidad determinista formaba parte de este planeamiento pues suponía el desencadenamiento de una serie de acciones sucesivas ligadas unas con otras. La tradicional pasividad del gobierno colombiano más que la acción de las FARC dio impulso inicial al plan que luego de muchas vicisitudes empezó a desarrollarse primero en forma de una creciente guerra de guerrillas fundamentada en emboscadas y ataques en forma de “muerde y huye” que a lo largo de los años fue escalando hasta que a partir de 1996 se tornó en una sorpresiva guerra de movimientos en algunas regiones del país. Sin embargo al igual que en los casos anteriores la movilización campesina no fue masiva y siempre estuvo en déficit. Las FARC no entendieron la diferencia entre el “apoyo campesino” y la “movilización campesina”³⁹ y prefirieron utilizar el narcotráfico como soporte principal por ello pronto se vieron sorprendidas por las fuerzas del estado que las obligaron a retroceder a su estado inicial o fase de guerrillas. Todo en medio de conversaciones de paz y el control de una zona que el gobierno les concedió para facilitarlas y que en definitiva fue un recurso táctico fallido de la insurgencia que solo les permitió ganar algún tiempo. Hasta ese momento utilizando la variable tiempo habían logrado avanzar en organización y despliegue territorial y utilizando el narcotráfico en equipamiento y sostenimiento y adicionalmente habían logrado obtener la iniciativa estratégica. Pero su acción política era muy pobre en campos y ciudades y como consecuencia su movilización campesina seguía siendo muy limitada. Ello los llevó a alcanzar su “punto culminante” cuando el nuevo gobierno colombiano electo para el periodo 2002-2006 logró articular su acción política con un eficiente plan militar denominado “Patriota” y pronto asumió la iniciativa estratégica a través de una ofensiva nacional que obligó a las FARC a replegarse y abandonar las áreas que había logrado controlar incluyendo su cómoda retaguardia estratégica. Este plan fundamentado en tres líneas de acción estratégica, control de área activo, operaciones ofensivas permanentes y operaciones especiales, causó un daño irreparable a las FARC pues en cuatro años disminuyó sus efectivos en un 45% acabó con su control territorial y obligó a sus líderes a huir hacia otras regiones en donde tiempo después empezaron a ser perseguidos y muchos de ellos incluyendo a su líder máximo (Alfonso Cano) fueron muertos en cumplimiento de la tercera línea de acción estratégica. Desde entonces las FARC permanecen a la defensiva y paulatinamente lanzan ataques menores y acciones terroristas que llevan un mensaje político para tratar de presionar al gobierno y obtener alguna ventaja que les permita sobrevivir y pensar en un futuro replanteamiento y recuperación. Estos ataques contribuyen a cohesionar internamente a la descuadrada organización insurgente y como es lógico causan inquietud en la ciudadanía.

Desde el punto de vista del “plan estratégico” es evidente que no logró su objetivo político ni su objetivo estratégico si bien ha mantenido su característica determinista que aun le permite sobrevivir. Su acción política proselitista sobre los campesinos ha sido muy pobre. Ello puede explicarse por la falta de un partido político que se hubiera encargado de organizarla dirigirla y explotarla no solo en

el campo sino en las ciudades. La consecuencia inmediata es la poca posibilidad de una insurrección generalizada a través de una movilización total que solo deja abierta la acción militar dirigida a desmoralizar a la fuerza militar como principal recurso. La asociación con el narcotráfico como elemento generador de logística ha sido de doble filo y ha contribuido a desmoralizar a la organización. El factor exógeno ha sido poco trascendente si bien en algún momento Venezuela, Ecuador, y Nicaragua demostraron una gran simpatía por las FARC e inclusive buscaron su status de beligerancia. Todo ello lleva a pensar que la organización por ahora no tiene ninguna posibilidad de continuar con su “plan estratégico” y esta centrada en tratar de sobrevivir lo cual dependerá de la habilidad del gobierno colombiano en aplicar una estrategia que logre definitivamente la finalización del conflicto.

Conclusiones

La estructuración del plan estratégico para acceder al poder por las armas continúa siendo la principal de las actividades de los grupos insurgentes. A partir del modelo establecido por Mao ha habido algunas variaciones dentro de las cuales quizás la más importante ha sido la vietnamita. Pese a que no ha logrado tampoco permitir de una manera más expedita el acceso al poder a través de la derrota sorpresiva de las fuerzas del régimen tanto en aquel país como en el Salvador ha tenido consecuencias políticas posteriores que lo han logrado. Sin embargo el principal problema continúa siendo el de la movilización popular en especial campesina que en el momento definitivo conduzcan a la insurrección generalizada en las ciudades. De hecho hasta ahora esta no se ha dado aun en casos tan políticamente polarizados como en el Salvador. En otros como en Colombia es más que evidente que esa movilización no se dará al menos en el corto o mediano plazo lo cual únicamente deja abierta la opción militar. Sin embargo la estructuración determinista calculada puede llevar al surgimiento de una variante que combine algunos puntos de las anteriores y busque no la insurrección generalizada o la derrota militar sino otro tipo de acción con objetivos más modestos que posteriormente faciliten el acceso al poder político. En ese caso la variable tiempo continuaría siendo privilegiada pero otras acciones como conversaciones de paz, treguas etc. cobrarían importancia. Los factores exógenos han continuado siendo importantes pero el desarrollo de las relaciones exteriores entre los países de la comunidad internacional ha logrado de alguna manera disminuir sus efectos aunque en otras oportunidades la colisión entre intereses nacionales contrapuestos puede llevar a que este factor recobre su importancia y nuevamente se constituya en uno de los pilares de los planes estratégicos de grupos que pretendan acceder al poder y cambiar la naturaleza de ese estado.

Notas

¹ Los movimientos insurgentes en Latino América, en países como El Salvador, Guatemala, Colombia, Perú entre otros e inclusive en otras regiones del mundo como el caso del NPA (Nuevo ejército del Pueblo) en las Filipinas fundamentaron sus acciones en planes estratégicos para la toma del poder, la mayor parte de los cuales fracasaron por

diferentes razones.

² El Determinismo es una teoría filosófica que pretende demostrar que los acontecimientos que suceden en el mundo son una consecuencia de la relación causa-efecto pues están previamente determinados y su resultado es inexorable. Se recomienda consultar “ Entre Libertad y Determinismo Genes cerebro y Ambiente en la conducta humana” por Luis María Gonzalo Sanz 2007.

³ Idea fundamental adoptada por Mao Tse Tung para invertir las variables de la guerra y priorizar tiempo. Ver pie de pagina N 6.

⁴ Algunos autores diferencian ambos tipos de insurgencia basándose en el comportamiento de los insurgentes con relación a la masa campesina. Los marxistas tratan de realizar una movilización de tipo “universal” en tanto que quienes pertenecen a una identidad diferente solo buscan movilizar a sus iguales. Se recomienda consultar New and Old Wars por Mary Kaldor.

⁵ Es considerado como el padre de la Republica China tanto por comunistas como por nacionalistas y su memoria es venerada aun hoy en día.

⁶ Esta retirada se denomino “La gran marcha” y es uno de los puntos emblemáticos de la revolución China.

⁷ Estos escritos pueden ser encontrados en infinidad de publicaciones y en muchos idiomas. En algunas partes se han publicado ediciones especiales como la que se puede hallar en la edición publicada por El Paso Texas en 2005.

⁸ Mao Tse Tung The Art of War , El Paso Norte Press, El Paso Texas, 2005 Pág. 171.

⁹ Ibid., Pág. 173.

¹⁰ Robert M. Citino Death of the Wehrmacht University press , Kansas 2007 Pág. 4.

¹¹ Esta labor sera desarrollada no porla guerrilla en si sino por celulas especiales del partido comunista.

¹² Mao Tse Tung Op. Cit. Pág. 202.

¹³ Ibid. Pág. 227.

¹⁴ Ibid. Pág. 227.

¹⁵ Cuando y alas tropas Mao que habían adoptado el nombre de Ejercito Popular de Liberación (EPL) avanzaban hacia sur victoriosas según algunos cronistas lograron movilizar 5 millones de campesinos para apoyar la fuerza militar y realizar trabajos y obras de asedio alrededor de la ciudad de Xuzhou. Se recomienda leer The Chinese Civil War 1945-1949 (Essential Histories) Michael J Lynch Osprey Publishing Botley, Oxford 2005.

¹⁶ Merle L. Pribbendow Research Essay Journal of Vietnam Studies vol 3 University of California Press, Pág. 1 a 33.

¹⁷ En realidad la insurrección generalizada al estilo maoísta no se dio en ninguna de las insurgencias del sudeste de Asia y las revoluciones tuvieron en su lugar un final de tipo militar como es natural con repercusiones de tipo político. Nota del autor.

¹⁸ Se recomienda leer Grab their belt to fight them por Warren Wilkins Naval Institute Press Anapolis MD 2011.

¹⁹ Merle L Pribbendow op. Cit, Pág. 5.

²⁰ Dada la censura existente por las autoridades de Vietnam del Norte no hay información sobre los motivos que causaron esta demora.

²¹ Se recomienda consultar la “Curva de Ospina” Revista Fuerzas Armadas de Colombia Edición de Julio 2011.

²² Nguyen Lien Han Ten Journal of Vietnam Studies Vol 1 N4 4 University of California Press 2006 pag 4.

²³ Khe San estaba situada en la región norte y los norvietnamitas esperaban obligar a los norteamericanos a mantener allí una fuerza importante facilitando el desarrollo de la ofensiva del Tet en el resto del país.

²⁴ Fidel Castro La Victoria Estratégica, Ocean Sur Ediciones Querétaro México, 2011 Pág. 22.

²⁵ Frank País es considerado como uno de los artífices del triunfo de la revolución en Cuba. Gracias a su organización clandestina el movimiento 26 de Julio liderado por Fidel Castro pudo sostenerse y obtener la victoria. Frank País no vio el triunfo de su organización pues fue muerto por miembros de la seguridad de Fulgencio Batista luego de haber sido capturado en Santiago de Cuba.

²⁶ Fidel Castro óp. cit. Pág. 24.

²⁷ En su libro “Revolución en la Revolución” pretendió exponer una nueva forma de hacer la revolución pero pronto fue olvidado.

²⁸ Juan Orlando Zepeda Perfiles de la Guerra en el Salvador Juan Eduardo Zepeda San salvador 2008 Pág. 55.

²⁹ Raúl Mijango Mi Guerra Testimonio de toda una vida Raúl Mijango San Salvador 2007 Pág. 256.

³⁰ Juan Orlando Zepeda op. cit Pág. 204.

³¹ Comandante Balta Memorias de un guerrillero New Grafic SA San Salvador 2008 Pág. 373.

³² Esta ofensiva también fue conocida con el nombre de Ofensiva fuera los fascistas Elizabeth Febe vive. Nota del autor.

³³ Juan Orlando Zepeda op. Cit. Pág. 108.

³⁴ Ibid. Pág. 55.

³⁵ Francia y Méjico reconocieron al FMLN y trabajaron intensamente para obtener su status de Beligerante.

³⁶ En 1964 el ELN (Ejercito de Liberación Nacional) intento desarrollar una campaña similar la realizada por Fidel Castro en Cuba mediante la utilizacion de parámetros similares pero fue derrotado en 1972 perdiendo la mayoría de sus militantes y mas importante su orientación política.

³⁷ La falta de diligencia de los gobiernos colombianos en las décadas de los 80 y 90 llevo a la organización de estos grupos que pronto fueron captados por los narcotraficantes y tuvieron que ser ilegalizados. Miembros del estado colaboraron con ellos.

³⁸ Este partido es marxista leninista ortodoxo seguidor de la línea tradicional moscovita diferente a los partidos comunistas chino y vietnamita proclives a la tendencia maoista y a la lucha de guerrillas. El PCC no cree en ello y por el contrario solamente las utiliza en su beneficio.

³⁹ Carlos Ospina El Centro de Gravedad y la Insurgencia Revista Fuerzas Armadas ESDEGUE Julio 2011 Pág. 22.

Bibliografía

- Castro, Fidel. *La Victoria Estratégica*. Ocean Sur Ediciones: Querétaro, México, 2011.
- Citino, Robert M. *Death of the Wehrmacht*. University Press of Kansas, 2007.
- Debray, Régis. *Revolución en la Revolución*. Librerie Francaise Maspero Ediciones: Paris, 1967.
- Gonzalo Sanz, Luis Maria. “Entre Libertad y Determinismo Genes cerebro y Ambiente en la conducta humana,” 2007.
- Kaldor, Mary. *Guerras Viejas y Nuevas*.
- Lynch, Michael J., *The Chinese Civil War 1945-1949* (Essential Histories). Osprey Publishing: Oxford, 2005.
- Mao Tse Tung, *The Art of War*. El Paso Norte Press, El Paso Texas, 2005.
- Marks, Tom. *Maoist Insurgency since Vietnam*, New York: Frank Cass, 1999.
- Medrano, Juan Ramon, *Memorias de un Guerrillero: Comandante Balta*. San Salvador: New Grafic, 2008.
- Mijango, Raúl. *Mi Guerra Testimonio de Toda Una Vida*. San Salvador, 2007.
- Nguyen, Lien Han Ten. *Journal of Vietnam Studies* Vol. 1 N4. University of California Press, 2006.
- Ospina, Carlos. *El Centro de Gravedad y la Insurgencia Tradicional* Revista Escuela Superior der Guerra Colombia, Edición 217, Marzo 2011.
- Revista Fuerzas Armadas de Colombia*. Edición de Julio 2011.
- Zepeda, Juan Orlando. *Perfiles de la Guerra en el Salvado*. San Salvador, 2008.

DEALING WITH COUNTERINSURGENCY

La Lucha Contraterrorista en el Valle del Huallaga, Perú: Evolución de su Estrategia y Resultados entre los Años 2006–2010

Roberto Gálvez Castro

RESUMEN

El terrorismo no se ha acabado en el Perú, se ha mutado, porque remanentes de Sendero Luminoso, organización terrorista que causó tanto daño al País, se han convertido, según los últimos estudios sociales, en una banda al servicio del narcotráfico, quienes todavía desangran al país de los incas, basándose en la clandestinidad, el temor que aún producen en lugares carentes de la presencia del Estado, donde cuasi enquistados en la geografía agreste de la selva peruana, vienen utilizando técnicas de guerrillas y de combate asimétrico para golpear a las fuerzas del orden y a las Instituciones Estatales, que tratan de impedir su nuevo modus operandi. Durante el gobierno anterior (2006–2010), se concientizó acerca de la amenaza a la gobernabilidad que el terrorismo representa, para ello establecieron políticas estratégicas enfocadas en la reestructuración de las formas de enfrentar los graves problemas que vienen originando, dando prioridad al accionar terrorista en los valles del río Apurímac y Ene, ubicados en la parte sur del país, donde se concentra la mayor violencia, adicionando a las estrategias netamente militares otras que permitan el desarrollo de la zona y la presencia del Estado, sin embargo dejó de lado en la práctica, otra zona donde aún se mantienen hombres alzados en armas y que escudándose en sus reclamos socialistas protegen a los carteles que producen la droga, focalizados en la cuenca alta del río Huallaga, por lo que es necesario desarrollar políticas efectivas, concretas, cuantificables y parecidas a la de la zona sur a fin de apoyar a las Instituciones policiales y del Estado, que contrarrestan esta amenaza en esta parte del país, objetivo final que busca el presente escrito.

Introducción

Después de más de una década de guerra interna en el Perú, con un costo social y económico irreparable, el Estado peruano venció a las organizaciones terroristas que asolaron al país, mediante la aplicación de estrategias multisectoriales, con preeminencia militar, logrando desarticular los cuadros y deposición casi total de las armas, fruto de las grandes capturas de líderes históricos de Sendero Luminoso (PC-SL) y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), siendo considerado el primero de los mencionados, como uno de los movimientos terroristas “160 veces más letal que el ETA”¹, cuyos remanentes se focalizaron en el valle del río Huallaga, de los Departamentos de San Martín y Huánuco (Nor Oriente y centro del país) y en el valle de los ríos Apurímac y Ene, que se ubica entre los Departamentos de

Ayacucho, Cusco y Junín, (Sur Este del país). Estos dos últimos bastiones terroristas, venían siendo liderados por el Camarada “Artemio”, cuyo nombre real es Florindo Flores Hala² uno de los últimos del otrora funesto comité central del Partido; el cual en repetidas oportunidades dio a conocer sus diferencias irreconciliables con la otra facción que actúa en la selva sureste del Perú, liderada por el Camarada “José”, cuyo nombre real es Víctor Quispe Palomino que actúa en la zona conocida actualmente como VRAE.

Ante el rechazo popular de sus ideales subversivos, hicieron un giro en sus objetivos, se enfocaron a prestar apoyo a las mafias del crimen organizado que promueven el narcotráfico, única forma que les permite la subsistencia, y es a través de acciones terroristas, que están orientadas particularmente contra el personal del Proyecto Especial Control y Reducción del Cultivo de Coca en el Alto Huallaga - CORAH³, con ataques esporádicos (emboscadas) a las fuerzas del orden durante la protección que se brinda a los que realizan trabajos de erradicación de la hoja de coca, producto de “las intenciones y fracasos de las medidas coercitivas permitieron a los grupos subversivos, sobre todo al PCP-SL, obtener apoyo social y relativo éxito en zonas donde la coca y el narcotráfico, junto con la corrupción de la burocracia estatal y la ineficacia de los programas de desarrollo alternativo, creaban las condiciones para impulsar el uso de la violencia a cambio de un nuevo orden y justicia social.”⁴

Con cuadros en proceso de reestructuración debido a las capturas de varios de sus integrantes, buscan recobrar su presencia en el valle del Huallaga, desarrollando una política de acercamiento a la población, con el pretexto del apoyo solidario a los conflictos sociales que se presentan de acuerdo a la coyuntura del momento, como es el caso de la lucha reivindicativa de los gremios cocaleros, de vital importancia, pues obtendrían el respaldo mutuo del campesinado cocalero, así como la simpatía, adhesión y posterior captación de adeptos; sin dejar de mencionar las actividades de proselitismo en lugares donde la presencia de las Fuerzas del Orden es casi nula (MONZON y CACHICOTO, distritos del departamento de Huánuco), a fin de reorganizar sus fuerzas, solventarse mediante extorsiones (cobro de cupos), apoyo a actividades delictivas y reabastecerse de medios logísticos.

Contexto

Es indispensable en pro de los objetivos del presente escrito, ubicarnos dentro del contexto y coyuntura de aquellos años de la zona en estudio, su geografía, la población con sus propios aspectos culturales, políticos, sociales y la situación del narcotráfico en la zona, dadas las condiciones, las resultantes diferencias sociales preeminentes que permiten ser el caldo de cultivo para el tráfico de drogas y la existencia de terroristas que las protegen, por todo ello, estas zonas han sido declaradas en estado de emergencia por el gobierno peruano.

Queda claro que resulta más remunerativo para los campesinos de estas zonas, cultivar coca y destinarla al tráfico ilícito que intentar con un cultivo alternativo, eso sumado a las restricciones que existen en el comercio y transporte de los mismos, esta actividad se ha convertido en un modo de vida y que es muy difícil retraerla, sumado a la presión de los terroristas que animan a la continuación de todo el siste-

ma de producción de la pasta básica de cocaína y ahora posiblemente clorhidrato.

La situación obligó a que durante el período del año 2006 al 2010 que abarcó el período presidencial del doctor Alan García Pérez, las políticas estratégicas destinadas a controlar el narcotráfico y el terrorismo, dieron prioridad al tema militar, entendiéndose como el combate al narcotráfico y a la banda terrorista de “Artemio”, asimismo se continuaba con la políticas para los cultivos de coca y la erradicación a través de DEVIDA (Comisión Nacional para el desarrollo y vida sin drogas) con la actualización de la estrategia nacional de lucha contra las drogas a través del decreto supremo No. 050- 2010, sin embargo a diferencia de Colombia las áreas de cultivo se han incrementado, según las Naciones Unidas en su reporte del 2010, así como la producción de clorhidrato de cocaína, esto debido a la presión allá, profundizando en el Perú.

El líder senderista Artemio (capturado 2012), durante los últimos años, en varias ocasiones intentó realizar acuerdos con el gobierno para llegar a una concertación, tratando de lograr una inmunidad de él y su banda, a lo cual el gobierno manifestó que no se negocia con ellos y más bien los llamó a dejar las armas y entregarse a la justicia, hecho que no fue de su agrado, por lo que todo el problema continua para este nuevo período de gobierno.

Políticas Estratégicas en el Perú Destinadas al Combate del Terrorismo

En el Perú, se formalizó durante el gobierno de Alan García el planeamiento del País del futuro, este plan fue llamado Bicentenario⁵, es un plan de largo plazo que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú en los próximos diez años. Después de haber sido analizado por los diferentes entes de consulta nacionales incluido el Centro de Altos Estudios Nacionales, que en el Perú es uno de los centros que mayormente realiza investigaciones sobre políticas de seguridad y defensa, enlazados al desarrollo dentro de la doctrina que preconizan.⁶

El Plan presenta metas finales como aspiraciones nacionales a una mejor calidad de vida para toda la población asimismo muestra programas estratégicos de largo plazo, que permiten un mayor grado de especificidad para guiar la toma de decisiones públicas y privadas. Estas metas finales tienen lógicamente un soporte presupuestal establecido en montos anuales alineados con objetivos anuales, con esta programación se establecen estos objetivos anuales para períodos por lo regular de cinco años, el ser detallado le permite cuantificar los instrumentos en su ejecución, con indicadores y metas que permiten un seguimiento y una evaluación efectiva para corregir o reformular en caso las condiciones del entorno varíen.

El plan en mención, se basó igualmente en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional⁷, se identificaron seis objetivos nacionales, en torno a los cuales se definieron seis ejes estratégicos y formularon las respectivas propuestas de lineamientos estratégicos

1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas
2. Oportunidades y acceso a los servicios
3. Estado y gobernabilidad
4. Economía, competitividad y empleo

5. Desarrollo regional e infraestructura
6. Recursos naturales y ambient

Estos objetivos nacionales se dividieron en un número de objetivos específicos, para los que se determinaron indicadores y metas, así como acciones estratégicas, proyectos y programas nacionales, definiendo un horizonte con visión compartida de futuro con metas para el 2021.

Este plan muestra una direccionalidad con el desarrollo nacional, en el marco de las relaciones globales actuales y en función al crecimiento económico que permitirá asegurar esos objetivos, pero es necesario que se observen las políticas que enmarcan el tema de seguridad o defensa del país para darnos cuenta que han sido tocados tangencialmente en el eje estratégico número 3: denominado “Estado y Gobernabilidad”, en lo que corresponde a Gobernabilidad, donde menciona a la lucha antiterrorista, indicando las acciones terroristas que ocurrieron en el Perú en los años de estudio.

Así, las acciones terroristas durante el período 2006-2010 se concentraron en el VRAE, por lo que es lógica que las principales medidas que tomó el gobierno de turno, fueron dirigidas hacia ese sector.

El gobierno peruano, en su análisis del fenómeno terrorista determinó que en el Perú, los rezagos del terrorismo del siglo XX, mantienen una presencia peligrosa que afecta la gobernabilidad especialmente en zonas como las del valle del Huallaga y el VRAE, donde realizan acciones armadas contra las fuerzas del orden y su permanencia se ve favorecida por la ausencia de organismos del Estado y por tratarse de territorios agrestes y alejados, toda vez que “la reactivación de una extensa zona de lucha contrasubversiva en el país en la región del VRAE que, por las características de la intervención estatal, básicamente militar y sin dirección de la autoridad civil, coloca en situación de alta vulnerabilidad a la población campesina de la zona y a los propios agentes de seguridad del Estado.”⁸

Además en el mismo plan, se menciona el nuevo accionar de Sendero Luminoso, que se ha convertido en una organización delictiva que obtiene recursos protegiendo a organizaciones y cárteles del tráfico ilícito de drogas y extorsionando a empresarios. El Estado, entre otras funciones y responsabilidades, debe garantizar la paz social y el control de todo tipo de violencia.” Ello demanda políticas claras, integrales, de orden económico, social, cultural y de gestión estratégica. Toda medida para enfrentar la violencia y la criminalidad debe partir de la premisa de que esta tiene que ser multidisciplinaria e intersectorial, e involucrar a todas las fuerzas representativas de la nación, de manera de promover una cultura de paz, seguridad, tranquilidad y desarrollo humano sostenible.”⁹

Cuando se refieren a los programas estratégicos que en nuestro caso serán las políticas estratégicas, motivo del estudio, literalmente dicen: “Promover el desarrollo económico y social en las zonas en conflicto armado y/o con tráfico ilícito de drogas, fortalecer la presencia del Estado en la frontera, la integración con el eje multimodal del Amazonas, mejorar las condiciones de vida de la población, asegurar la paz social y la seguridad ciudadana, así como la participación activa de la sociedad organizada.”¹⁰

Como se aprecia es la única referencia escrita que nos muestra cómo se esque-

matizó las políticas de gobierno para afrontar la amenaza terrorista en el país, es por eso que se realizó el planeamiento para enfrentarlo, para lo cual se confeccionó el denominado plan VRAE¹¹, en esta parte es necesario revisar las políticas estratégicas dirigidas hacia esa zona, con mayor convulsión terrorista y narcotráfico, para lo cual me permito extraer, sólo con miras de realizar una comparación posterior para la zona del Alto Huallaga, lo siguiente:

Producto de estas reuniones de trabajo, se puede concluir la necesidad de afirmar que la intervención del Estado debe darse en tres frentes simultáneamente: Desarrollo económico y social; seguridad y legalidad; y, comunicación y participación. Sin seguridad no hay desarrollo. Sobre esta base se plantea una estrategia basada en tres ejes centrales:

Desarrollo Económico y Social: Superar la pobreza y elevar las condiciones de vida de la población, a través de políticas con carácter de inclusión productiva desde una perspectiva multisectorial e intergubernamental, convocando a la cooperación técnica internacional y al sector privado. Los programas de desarrollo económico y social serán diseñados tomando en cuenta la compleja situación socioeconómica y de seguridad del VRAE. No es una simple suma de acciones sectoriales, sino una metodología de intervención estratégica integral: hay que articular acciones con los distintos componentes sectoriales que intervienen en el proceso de desarrollo (desarrollo humano, infraestructura social y económica, desarrollo productivo).

Hay que afirmar la presencia del Estado en la zona como promotor del desarrollo y reducir las brechas de oferta de servicios que existen como lo evidencian los principales indicadores sociales. El Estado debe generar condiciones de viabilidad para el desarrollo económico de la zona a mediano plazo y articular, en el corto plazo, una acción inmediata que permita mejorar, efectivamente, la calidad de vida de la población. Para ello, el presupuesto del Estado, en sus tres niveles de Gobierno, debe planearse y ejecutarse coordinadamente, con eficiencia, y cumpliendo las metas acordadas en conjunto. Por otro lado, el presupuesto debe estar acorde con la posibilidad de alcanzar resultados que la población perciba efectivamente en el corto y mediano plazo, viables en el marco de las disponibilidades presupuestales.

Seguridad y Legalidad: Afirmar la seguridad y la legalidad a través de dos conjuntos de acciones: Por un lado, el combate al tráfico ilícito de drogas, con acciones integrales en el control de insumos químicos, control de la salida de drogas, fiscalización de recursos financieros, desarticulación de las organizaciones criminales, destrucción de pozas y laboratorios de producción de drogas y, en el mediano plazo, reducción gradual de cultivos ilegales. Al mismo tiempo, mediante el fortalecimiento del servicio policial a través de las comisarías para atender a la comunidad en los problemas de violencia familiar, abuso sexual y faltas contra el patrimonio, de otro lado para prevenir, investigar y denunciar la tala indiscriminada de bosques.

Por otro lado, la neutralización de los remanentes del terrorismo, a través de la intensificación de las acciones de inteligencia, operativos militares captura de los cabecillas, eliminación de sus fuentes financieras y coordinación con Comités de Autodefensa.

Se busca ganar la adhesión de la población y recuperar la confianza en el Estado Democrático y en sus instituciones representativas. Todas estas acciones con estricto cumplimiento del ordenamiento legal vigente y del irrestricto respeto de los derechos humanos.

Comunicación y Participación: Afirmar una mecánica de trabajo participativa del Gobierno Nacional con los representantes de los gobiernos regionales, locales y organizaciones sociales concernidas, tanto para el diseño como para la puesta en ejecución de las acciones y proyectos, que permita dar transparencia a la acción del Estado y hacer converger los esfuerzos de todos. Del mismo modo asegurar el flujo de información pública sobre el VRAE a nivel nacional e internacional. Por otro lado, las campañas de acción cívica, conjuntas y combinadas, entre sectores sociales y FFAA contribuyen también a un mejor acercamiento del Estado a la sociedad.¹²

Este plan finaliza con matrices de la estrategia integral del VRAE, las cuales se encuentran sujetas al presupuesto anual de la república para su implementación, estas como se mencionó al principio acompañan a las tareas militares las cuales se encuentran dirigidas por el comando conjunto de las Fuerzas Armadas.

Al realizarse un somero análisis de estas estrategias planteadas para afrontar el escenario en la selva sur, se aprecia que existe una articulación de estas políticas estratégicas en los campos sociales, económicos y políticos que conforman un paquete de medidas que buscan no solamente la derrota del terrorismo y disminuir el tráfico ilícito de drogas, si no también procurar el desarrollo y asegurar la presencia gubernamental, podemos agregar que lo agreste de la geográfica juega un papel preponderante en esta situación, no existen vías de comunicación hacia los diferentes poblados de la zona, entre otras falencias que impiden la implementación de una estructura o plataforma de lanzamiento de indicadas políticas para el VRAE.

En el plan “Bicentenario”, se considera trazar políticas que promuevan el desarrollo económico en las zonas en conflicto armado y con presencia de tráfico ilícito, lo cual comprendería la zona del valle del Huallaga, pero a diferencia del VRAE, en los últimos años económicamente ha tenido un repunte debido especialmente a la agricultura de productos de exportación, como el cacao y el café, asimismo el trazo de carreteras principales, que permiten la salida de estos productos, ha sectorizado la siembra de la coca y la protección del grupo armado.

Hablamos de gobernabilidad y gestión política en el Huallaga, partiendo de la noción intuitiva de que gobernar consiste en adoptar decisiones y políticas que son instrumentales para el logro de ciertas metas u objetivos, que son las que otorgan su contenido e identidad a la gestión gubernamental y en ejecutar o hacer efectivas esas decisiones y políticas, ambas actividades si se llevan a cabo exitosamente imprimen rumbo a la sociedad peruana y configuran una trayectoria en el tiempo, operacionalmente la gobernabilidad se refiere a la adopción de decisiones y su implementación.

En primer lugar, interesa la capacidad misma de tomar decisiones, de hecho la inacción ha sido la principal arma utilizada por Sendero, en segundo lugar, también interesa la oportunidad de tomar esas decisiones, en el momento preciso, cuando se está en el punto de quiebre, o se ha determinado su centro de gravedad¹³, luego la atención no puede dejar de focalizarse en la calidad de las decisiones que se adoptan.

Para la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, en el valle del Huallaga existe un denominado frente policial, es decir la policía nacional del Perú tiene a cargo la dirección principal de las operaciones de interdicción, su principal función es realizar planear dirigir y controlar acciones policiales en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en la zona de su demarcación territorial declarada en Estado de Emergencia, teniendo en cuenta las disposiciones emanadas del Comando Institucional, los Tratados y demás dispositivos legales en vigencia, así como las instrucciones y coordinaciones efectuadas con las Fuerzas Armadas.

Es decir no depende del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCF-FA), para las operaciones, como así lo es el Comando Especial VRAE, para la realización de operaciones solicita apoyo a la brigada de fuerzas especiales del Ejército que se encuentra en la jurisdicción. A pesar de haber realizado importantes capturas y haber eliminado a importantes cabecillas lugartenientes del principal jefe de la zona, estos se mantienen activos y realizan ejecuciones de personal acusándolas de ser colaboradores de las fuerzas del orden, sin embargo aún no se puede desarticular completamente, existiendo falencias en aspectos de inteligencia, (según el diario La República del 13 de noviembre del 2011) unidad de comando y comunicaciones entre la policía y el Ejército.

Eso ha permitido que se movilicen a través de la selva contando con su propia inteligencia quienes les advierten de los movimientos de las fuerzas del orden, cobran los cupos a los narcotraficantes y se apertrechan a través de mafias de compra y venta de armas, sumadas a las capturadas en las emboscadas realizadas especialmente a la policía.

En momentos que la situación parece escaparse de las manos, algunos especialistas en el tema se manifiestan como el ex ministro general en retiro Roberto Chiabra¹⁴, el cual se inclina por una solución integral al problema, se basa en la confección de un Plan Nacional de Seguridad contra esta amenaza, este a su vez comprenda dos planes generales, uno hacia el tema de Defensa y otro netamente de Desarrollo. El Plan Nacional de Seguridad, a su vez debe desencadenar en otros subplanes para cada región con estrategias particulares. En el caso específico de la lucha contra el narcotráfico y terrorismo en el Huallaga y en el VRAE, el Plan Nacional de Defensa y el Plan Nacional de Desarrollo con sus correspondientes planes regionales, debe incluir entre otros puntos, los siguientes: El Plan de Defensa debe tener acciones militares y policiales contra los terroristas y narcotraficantes; con planes específicos en cada región (Áreas de Objetivo y Áreas de Influencia de Interés), desarrollando acciones policiales antidrogas permanentes para limitar el ingreso de los insumos, destruir las pozas de maceración, capturar a los narcotraficantes y erradicar las hojas de coca. Para tal efecto, las acciones militares y policiales deben ser ejecutadas bajo la dirección de un solo comando, el cual sea responsable de las operaciones tanto en el Huallaga como en el VRAE, al ser el enemigo común.

Es un punto favorable el enfrentamiento entre los terroristas por el poder de

ambas zonas, aunque en la actualidad las fuerzas del orden al mantener dos comandos separados para esta lucha (el del Huallaga al mando de la Policía Nacional del Perú y el del VRAE al mando del CCFFAA); los esfuerzos se duplican, se genera una competencia innecesaria entre instituciones, no compartiéndose inteligencia y obteniéndose resultados intrascendentes. En tal sentido, se requiere la conformación de un solo Comando Especial con un solo Estado Mayor Unificado, el cual incluya a la policía en cada una de sus secciones de planeamiento. Por otro lado, en apoyo a la ejecución del Plan de Desarrollo, se requiere la apertura de Bases Contra terroristas, Antidrogas y de Desarrollo, en los pueblos y las zonas cocaleras, para incrementar la calidad de vida y asegurar la presencia del Estado en las Áreas de Operaciones (Áreas de Objetivo, de Influencia e Interés). Estas bases deberán contar con el presupuesto y apoyo logístico requerido para su efectivo funcionamiento; costos los cuales deben ser considerados en el Plan de Defensa a realizar para este fin.

El Plan de Desarrollo debe incluir programas políticos, sociales y económicos que permitan incrementar la calidad de vida, asegurar el desarrollo sostenido y fortalecer la democracia en las zonas afectadas. Para tal efecto se deberán identificar las causas y las motivaciones del problema: pobreza, corrupción, falta de educación, de salud y trabajo; para actuar sobre estas causas y no solo sobre los efectos. Los programas políticos deben ser realizados con el fin de recuperar la autoridad del Estado y generar confianza en la población. Los programas sociales y económicos deben considerar la creación de las condiciones para propiciar una economía lícita y sostenible en las zonas cocaleras. Este Plan de Desarrollo debe ser una política de Estado; por lo cual debe estar formulada por el Consejo de Ministros y aprobada por el Presidente de la República y el Congreso de la Nación, asegurando la legalidad de dicho plan. Finalmente, debe ser expuesta al Acuerdo Nacional para su conocimiento y compromiso, obteniéndose con esto la “legitimidad” requerida del Plan para asegurar su continuidad en el tiempo, así como la ejecución, seguimiento, evaluación permanente y actualización por los sucesivos gobiernos, manifestó Chiabra.

Acerca de las acciones militares en el VRAE y en el Huallaga, afirmó igualmente que se requiere diseñar una estrategia que permita enfrentar una amenaza que es de naturaleza no militar, con medios principalmente de orden militar, es por eso que definitivamente para los aspectos militares, las propuestas deben enmarcar políticas y estrategias militares a seguir, las cuales son excluyentes una de la otra, que cualquiera de ellas de ser aprobada, requeriría la variación y formulación de ciertas políticas de seguridad y defensa para su ejecución.

En razón a esto, la primera de ellas se refiere a la realización de operaciones puntuales con Fuerzas de Intervención Rápida (FIR), con inteligencia oportuna, para desterrar la manera tradicional desde las Bases Contra terroristas en las Áreas de Objetivo y de Influencia, hasta que la seguridad y autoridad en la zona se restablezca, en base a la captura o neutralización progresiva de los delincuentes narcoterroristas.

Asimismo, esta solución implicaría la gran disponibilidad de fuerzas helitransportadas, helicópteros preparados para operar en zonas hostiles y con armamento de última generación (de gran precisión o inteligente), así como equipos de inteligencia con tecnología de punta para realizar no solo inteligencia humana sino también de señales. Este tipo de operaciones, evitaría una lucha de desgaste de las fuerzas

propias. Por otro lado, el replegar las fuerzas militares en las zonas actualmente recuperadas hacia zonas más seguras (los cuarteles o bases), implicaría una muestra de debilidad del Estado y un retroceso de lo que ha sido ganado con mucho esfuerzo y sacrificio. Es afirmativo igualmente dar a conocer que en parte de los territorios recuperados donde se están recibiendo actualmente ataques de hostigamiento por parte de los terroristas, ya se vienen realizando algunos programas sociales y económicos, lo que implicaría el abandono o retraso de los mismos. Por otro lado, la adquisición del equipamiento y armamento requerido toma un tiempo regular, lo cual sumado a la poca disponibilidad de presupuesto para este fin por parte del Poder Ejecutivo, así como los procedimientos largos para ejecutar gastos públicos, tomaría años posiblemente el poder alcanzar la capacidad requerida para realizar este tipo de operaciones.

La segunda se refiere a la promulgación de una ley que permita declarar las Áreas de Objetivo y de Influencia en donde el Estado no tiene la autoridad y control territorial como “Zona de Combate”, con el fin de desalojar a los civiles y poder enfrentar directamente a las fuerzas remanentes de “Sendero Luminoso”. En el caso del VRAE, esta medida no implicaría el desalojo de todos los pueblos o comunidades del VRAE (que son más de 35,000 familias de acuerdo al último censo del año 2005), sino de los pueblos identificados como Áreas de Operaciones y de Influencia de los narcoterroristas, en base a un trabajo especializado de inteligencia. Esta medida evitaría las denuncias por violación de derechos humanos por las bajas producidas de civiles debido a los efectos colaterales del combate y limitaría el apoyo brindado por la población a los delincuentes terroristas. La medida política permitiría además cerrar las rutas más accesibles de entrada y salida de los terroristas de sus Áreas de Operación, evitándoles o dificultándoles en gran medida su alimentación, atención médica y la comercialización de la droga. Sin embargo, el desalojo de un pueblo o comunidad, implicaría igualmente un gasto público o inversión considerable a realizar por el Estado pues se tendrían que habilitar en zonas cercanas a dichas poblaciones, lugares donde reubicar temporalmente a las familias a evacuar, proporcionándoles vivienda, alimentación y seguridad. Por otro lado los pobladores no necesariamente aceptarían la medida con agrado y gran sentido de colaboración, ante la idea de dejar sus viviendas y pocas pertenencias, corriéndose el riesgo el Estado de recibir denuncias por violación de Derechos Humanos o de sus Derechos Constitucionales.

El terrorismo y el narcotráfico en la zona del VRAE y el Valle del alto Hualaga en la selva central son las principales amenazas a la seguridad en la actualidad para el país. Se requiere cambiar la política actual de seguridad y defensa para enfrentar esta amenaza, considerando una solución integral al problema el cual contemple la ejecución de una serie de acciones en todos los dominios a nivel nacional, en forma integrada, coordinada, simultánea y permanente, para fortalecer la democracia (campo político), mejorar las condiciones de vida (campo económico y social), capturar a los terroristas (campo militar) y reducir el narcotráfico (campo policial).

En tal sentido, se recomienda que el Ministerio de Defensa proponga al Consejo de Seguridad Nacional, a través del Presidente de la República, la formulación y aprobación del Plan Nacional de Seguridad que contenga a su vez el Plan Nacional de Defensa y el Plan Nacional de Desarrollo, para afrontar esta amenaza de manera

integral. En referencia al Plan de Defensa, donde el Ministerio de Defensa tendrá mayor participación en su formulación, se recomienda que este plan así como sus correspondientes planes regionales, considere las siguientes acciones: Dirección de la lucha contra la amenaza (terrorismo y narcotráfico) en la zona del VRAE y el Huallaga, bajo el mando de un solo Comando Especial, en donde el Estado Mayor considere a la policía en cada una de sus secciones de planeamiento; la apertura de Bases Contra terroristas, Antidrogas y de Desarrollo en las Áreas de Operaciones; el desarrollo de acciones policiales antidrogas permanentes para limitar el ingreso de los insumos, destruir las pozas de maceración, capturar a los narcotraficantes y erradicar las hojas de coca.

En referencia al Plan de Desarrollo, se recomienda la inclusión de programas políticos, sociales y económicos que permitan incrementar la calidad de vida, asegurar el desarrollo sostenido y fortalecer la democracia en las zonas afectadas. Dentro de estos programas políticos, sociales y económicos, se debe considerar como prioridad la mejora de la infraestructura física y vial de la zona, el desarrollo de proyectos agrícolas y la titulación de las tierras. Se debe buscar la legalidad del Plan Nacional de Seguridad (aprobado por el Congreso de la República) así como su legitimidad (expuesto a las instituciones integrantes del Acuerdo Nacional u otras instituciones civiles), estas acciones permitirían dar continuidad al plan en el tiempo, como una política de Estado y no del gobierno de turno.

Acerca de las acciones militares en el VRAE y en el Huallaga, luego de realizado el análisis de las dos propuestas presentadas, las políticas y estrategias de las fuerzas del orden (FFAA y policiales) deben centrarse en la realización de operaciones puntuales con FIR, actuando en base a una inteligencia oportuna. Se encuentra esta propuesta más adaptable, practicable y aceptable que la segunda propuesta, por considerar menores riesgos políticos, sociales y económicos para el país. Sin embargo, para la implementación de esta estrategia, se requiere voluntad, interés y decisión política, para destinar los recursos económicos necesarios en la adquisición del equipamiento, armamento y tecnología requerido en el menor tiempo posible (una solución podría ser la promulgación de Decretos de Urgencia para la compra del material requerido que permita obviar temporalmente la confección de los Proyectos de Inversión Pública de rigor para realizar gastos públicos de envergadura), así como para el mantenimiento y soporte de las operaciones militares en la zona de combate.

Finalmente, tal como dice Chiabra, se recomienda que la lucha integral contra esta amenaza, sea liderada al más alto nivel del Estado, de preferencia por el Primer Ministro de la Nación, al estar involucrado en el desarrollo del Plan Nacional de Seguridad, no solo el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior (Plan Nacional de Defensa), sino todos los otros sectores y ministerios del gobierno (Plan Nacional de Desarrollo), tal como lo viene realizando el Presidente Santos en Colombia liderando la “Política de Seguridad Democrática” contra las FARC.

Al respecto al hablar de estas políticas estratégicas como las hemos denominado y que existen con una intencionalidad de aplicarse en el derecho del ciudadano a tener seguridad, podemos valorar y en cierta manera salvando las distancias de las realidades, hablar del caso colombiano y su experiencia, el caso es que el nivel del terrorismo en ese país era alarmante y preocupante en la zona, la palabra exacta

era insostenible, inclusive con territorios liberados, por lo que el golpe de timón dado por Uribe, secundado por halcones especialistas que se la jugaron por tomar al toro por las astas, porque determinaron cual era el centro de gravedad¹⁵ del conflicto, luego desarrollaron políticas públicas dirigidas a la supremacía de la seguridad ciudadana, sus recursos y su infraestructura, acompañada de políticas dirigidas al desarrollo de la cohesión social, dando confianza a los inversionistas, asimismo operaciones ofensivas sostenibles para neutralizar a los grupos enemigos, sumado a operaciones especiales para atacar al enemigo y rescate de los secuestrados.

Otro detalle que lo hemos dicho igualmente es el liderazgo en estar en la implementación de estas políticas públicas que en nuestro caso sería las políticas estratégicas por el nivel, salvando las diferencias de significados, es difícil para el cumplimiento de los objetivos trazados la poca comunicación de la visión que se tiene, es por eso que el seguimiento es importante, esa conducción política de la seguridad emprendida por el estado es un acuerdo implícito en “el contrato social”¹⁶ con los ciudadanos, por lo que es este gobierno el que diseña estas políticas públicas que se implementan y ejecutan para el problema en el Huallaga.

Estas políticas públicas que engloban a las políticas estratégicas, se acondicionan a los intereses de la nación y la nación son los ciudadanos.

Para el diseño de estas políticas estratégicas en el marco de los pasos que podrían seguir para su implementación, es necesario que se pase del discurso político a la acción con el marco presupuestal debido, de igual manera, reevaluar la situación de la estrategia militar es necesaria para que todos los actores estratégicos que intervienen puedan permitir y facilitar el desarrollo de éstas, no dejando de lado trazar igualmente los indicadores de avances y resultados de gestión, tan igual que el caso colombiano se vislumbra problemas comunes como la pelea por recursos, no existen roles bien definidos de los actores y de igual manera existen perturbaciones de actores externos mayormente aquellos que reciben beneficios del lavado del dinero producto del narcotráfico.

Trafico Ilicito de Drogas en el Alto Huallaga

El narcotráfico catalogado por Moisés Naim, como una de las cinco guerras de la globalización que se estaría perdiendo debido a que mundialmente según Naím con algunas cifras escalofrantes: “El narcotráfico mueve al año, según la ONU, 400.000 millones de dólares, es decir, el 8% del comercio mundial”; “existen actualmente 80 millones de rifles de asalto AK-47 en las manos equivocadas”; “la piratería de programas informáticos alcanza el 40% en Francia y Japón”; “el contrabando de personas supone un negocio de 7.000 millones de dólares al año y el blanqueo de dinero representa entre el 2% y el 5% del PIB mundial”¹⁷, demuestra que es necesario la unión de esfuerzos internacionalmente para afrontar estos retos que no muestran ninguna mejora según su opinión.

Para establecer la relación que existe entre el tráfico ilícito de drogas con Sendero Luminoso en el Huallaga, estudiaremos algunos hechos que muestren la simbiosis de estos, desde su aparición de ellos en la zona, para centrarnos en el tema al cual es motivo de estudio. Es decir solo la relación entre la producción local y el accionar de protección de la banda terrorista en los territorios que comprende el

alto Huallaga en las provincias de San Martín y Huánuco en la selva norte del Perú.

Lo que preocupa a los entendidos en la materia es que se llegue a ser una especie de narco-Estado, tenemos la imagen que proyecta México y el duro batallar diario en las zonas donde existen grandes carteles internacionales que tienen conexiones con el Perú, se han intervenido cargamentos de pasta básica de cocaína, siendo transportado por vía marítima desde puertos peruanos del norte con escala centroamericana pero con destino a la frontera mexicana-norteamericana donde se comercializan con grandes ganancias, el problema es demasiado complejo para poder resolverlo en un solo periodo de gobierno, medidas que se han tomado desde la creación de DEVIDA, hasta el marco legal del cultivo de la coca en su utilización ancestral como una planta medicinal, dentro de ello involucrar a las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas puede generar en corrupción como ocurrió en la década del 90.

Es importante tener en cuenta la proporción nacional del cultivo de coca, en el Perú, analizando las cifras, se puede notar la extensión de cultivos de coca en el alto Huallaga, por lo que porcentualmente constituye una de las zonas con mayor producción de cocaína, solo superado por las provincias que se encuentran dentro del VRAE.

En los últimos años igualmente podríamos agregar sobre el tema que el manejo del cultivo y los procesos de transformación de la hoja de coca en pasta básica bruta, lavada o clorhidrato de cocaína ha dado un vuelco tecnológico cuya tendencia es producir más en menos espacio y emplear cada vez menores volúmenes de hoja para la obtención de mayor cocaína, así como el uso de agroquímicos para un manejo mejor de cultivos.

Además de conocer el clásico círculo vicioso de su producción, las principales implicancias en la sociedad que son apreciables se refieren a la creación de una economía sin sustento o una falsa opulencia, incrementan la pobreza de los campesinos y productores, porque la mayor parte de las ganancias es para los traficantes, esta economía de la coca inestable y supeditada a las variaciones del precio de la hoja y de la droga, reemplaza a la economía normal en la región del alto Huallaga, se convierte en una fuente de distorsión económica, además el lavado del dinero trastorna al sistema financiero.

Se facilita el desarrollo del terrorismo y el tráfico de madera así como de armas, asociado a un contexto de criminalidad, deteriora indudablemente al medio ambiente, al incrementar la deforestación y erosión de los suelos, contaminación de aguas y pérdida de flora y fauna. Es por eso que reafirmamos que en esta zona el cultivo de coca se vuelve el único sustento de vida por lo que la población se ve obligada a apoyar a narcotraficantes y terroristas, el Estado comprende que debe esforzarse por brindarle apoyo, seguridad y desarrollo, se confirma que la población es el centro de gravedad y la que debe ser protegida del terrorismo y del narcotráfico.

El apoyo norteamericano al Perú en su lucha contra las drogas, se realiza en el marco de una responsabilidad compartida frente a ese problema, este concepto de corresponsabilidad implica que el Perú puede contar con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos, en sus esfuerzos de combatir, resistir, reducir y si se dan las condiciones eliminar este flagelo. Para ello Estados Unidos permite al Perú continuar con una propia estrategia nacional, y los representantes de la comunidad in-

ternacional deberán decidir cómo apoyar para que sea más efectiva y eficiente.

Se tiene que tener en cuenta la priorización de los esfuerzos, de igual manera, se debe explicar a la comunidad internacional que quizá hace años este problema era un asunto bilateral entre Perú y Estados Unidos, pero ahora, esta lucha implica incorporar nuevos países y socios, porque la expansión del narcotráfico tiene ribetes mundiales, elevando la demanda¹⁸.

Según el anuario de seguridad y defensa¹⁹, se considera uno de los grandes pasivos del gobierno de Alan García, el que el Perú continúe siendo un exportador de cocaína y que en los próximos años la producción siga creciendo, si es que no se reúnen voluntades para poner en armonía y funcionamiento los organismos de control, fiscalización y sobre todo sanción efectiva para el narcotráfico y el lavado de dinero proveniente de él.

Para tener una mejor óptica sobre el problema del terrorismo en el Huallaga y su alianza con el narcotráfico, he aquí la opinión de un ex comandante general de la 3ª Brigada de fuerzas especiales que realiza operaciones de apoyo al frente policial; el general de Brigada Roger Zevallos²⁰:

1. *¿Cuál es su apreciación del fenómeno terrorista en la zona del alto huallaga, después de su experiencia como comandante general por dos años?*
En los últimos años las operaciones han permitido una reducción cuantificable en su accionar debido a la captura de sus principales cabecillas, igualmente por la reducción de los sembríos de coca sectorizado en la zona alta del Huallaga.

2. *¿Cree Ud. que las operaciones militares unicamente reduciran o eliminaran los problemas del terrorismo y el narcotráfico en el huallaga?*

Pienso que las operaciones militares y policiales, porque éste es un frente policial, por si solos no eliminarán los problemas indicados en razón que lo que es llamado caldo de cultivo se mantiene en la zona, es decir la presencia del gobierno en los últimos años ha sido muy efectiva y la erradicación sumado a las ofertas de los cultivos alternativos han permitido que se obtengan resultados favorables, sin embargo el efecto globo del crecimiento de sembríos nos hace pensar que no basta las políticas dirigidas al control del narcotráfico, si no, dirigidas a mejorar los niveles de vida de la población, especialmente en los valles del Sisa, Bellavista y Juanjui que son poblados con cierta orientación al cultivo de coca, lo importante es impulsar el desarrollo de las vías de comunicación longitudinalmente y transversalmente, de tal manera de que los productos alternativos como el arroz y el cacao puedan ser transportados a la costa peruana, consecuentemente la demanda aumentará y se irá dejando paulatinamente la coca como insumo del tráfico de drogas, porque la coca como medicina es algo ancestral y perdurará entre las tradiciones populares de la zona.

3. *¿Agregaria algo adicional para el aspecto operacional?*

Necesariamente, los organismos de seguridad deben fusionarse para trabajar como un todo, inclusive deben existir bases contraterroristas mixtas (ejército y policía), para que haya involucramiento, pues hay bases sin funciones de lucha contra el narcotráfico, porque está sujeto a la nueva visión del crimen organizado y sus conexiones con el tráfico de drogas.

“Artemio”, era uno de los que se podrían llamar líderes históricos de Sendero Luminoso, los años en los frentes de lucha le dio liderazgo y encabezaba la facción en el Huallaga, que difiere del VRAE, autodenominándose el auténtico seguidor de Guzmán²¹, a pesar de que como ya se mencionó realizó actividades proteccionistas de los campesinos, por una defensa de derechos, la realidad muestra que en los últimos años, su principal labor fue proteger a los carteles que operan en la zona, es decir proteger los sembríos destinados al tráfico, las pozas de maceración así como el traslado de insumos, esto da a entender que finalmente su facción a derivado a una banda criminal al mismo estilo de los “zetas”²² mejicanos, dejando de lado la insurgencia de los 80s, he ahí el punto de partida para que en la zona la lucha esté dirigida por la policía nacional, esto conlleva a pensar que “ellos” sobreviven porque ahí existe narcotráfico, es por eso que la intervención del Estado no solo debe estar dirigido a la erradicación de la coca o soluciones adicionales, si no buscar romper el cordón umbilical que los une, algo que es difícil pero que necesariamente se tiene que convertir en una política pública como se ha dicho con un liderazgo nacional, durante el periodo gubernamental pasado, no se logró objetivos trazados para disminuir esta combinación que algunos han denominado “narcoterrorista”²³, sin existir el término ni tener inclusive un marco jurídico para ello.

El trabajo conjunto para implementar estrategias antiterroristas de manera integral, con una revisión de la estrategia militar, otorgándole participación al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para lograr la total desactivación de la organización Sendero Luminoso y su conexión con el narcotráfico, junto con la policía nacional del Perú, especialmente para la interdicción de insumos químicos y el transporte de la droga hacia la costa, como parte de este trabajo tomó fuerza, con el uso de la inteligencia necesaria, que permitió ganar adeptos dentro de la misma organización terrorista. Labor realizada pacientemente por la policía que infiltró agentes dentro de su grupo de seguridad, ganados gracias a la recompensa que el gobierno de los Estados Unidos estableció para los cabecillas terroristas, los cuales el 09 de febrero del 2012, le dispararon a Florindo Flores Hala (Artemio), hiriéndole, sin embargo éste logró escapar con algunos terroristas de su círculo de seguridad, quienes le ayudaron en su fuga, abandonándolo en el caserío Cashiyacu (provincia de Tocache, departamento de San Martín).

Siendo intensamente buscado por la policía, el Comando Conjunto envió a la zona a su fuerza especial para apoyar en la búsqueda, encontrándolo sólo y derrotado después de haber sido dejado, en una choza a orillas del río Mishollo, posteriormente evacuado a la base de Santa Lucía (antidrogas) y transportado a Lima en avión, caía de esta manera tal vez, el último miembro del histórico comité central de Sendero Luminoso en el Perú.

A pesar del duro golpe que representa esta captura y sus repercusiones en los cuadros de todos los alzados en armas en la selva del Huallaga, según el ex ministro del Interior del Perú, Fernando Rospigliosi,²⁴ los remanentes terroristas estarían dispersándose dando paso a que el narcotráfico forme sus propias fuerzas de choque, dado que “Artemio” brindaba la seguridad que era solicitada. En entrevista al diario El Comercio, el analista político indicó que el narcotráfico ahora actuará por sí sólo con sicarios, es decir el problema continuará, lo que terminó es un foco específico, habrá enfrentamientos entre grupos rivales y contra la policía igualmente.

Por lo tanto es pertinente afirmar que aprovechando la oportunidad de la captura, el gobierno debe impulsar las medidas que se propugnan para el destierro total del terrorismo y tender los puentes para la reducción del narcotráfico en el alto Huallaga y así centrar todos los esfuerzos en el foco terrorista que aún perdura en el Perú.

Conclusiones

1. Durante los años del 2006 al 2010, el grupo terrorista remanente del alto Huallaga, se mantuvo activo y con poder para realizar acciones locales en contra de las fuerzas del orden y especialmente contra el personal que desarrollo labores de interdicción de cultivos de coca (CORAH) y trabajadores de los programas alternativos de desarrollo así como personal de la dirección nacional contra las drogas de la policía nacional del Perú (DINANDRO), que participaron en operativos contra el TID, de igual manera aniquilamiento selectivos contra colaboradores e informantes de las fuerzas del orden, asimismo, incrementaron sus actividades de agitación y propaganda política, con la finalidad de reactivar sus comités populares mediante el acercamiento a la población y organizaciones campesinas.
2. Durante los años del gobierno de Alan García se realizaron avances en la implementación de estrategias como el inicio del plan Bicentenario y el mismo plan VRAE, dirigidas a contrarrestar el terrorismo y el narcotráfico, sin embargo no se lograron conseguir los objetivos en su totalidad, porque continua creciendo el tráfico de drogas, su esfera de corrupción y criminalidad en la zona.
3. Según el caso colombiano, fue determinante encontrar el centro de gravedad del conflicto interno con las FARC, para iniciar el desmoronamiento de este grupo, salvando nuestras realidades aunque parecidas, aquí el centro de gravedad es también la población de la zona. Por lo que se puede concluir que la implementación de políticas estratégicas (políticas públicas) de carácter integral tendrán un efecto favorable, de apoyo y soporte a las políticas en materia militar, esto conllevará a profundizar el resquebrajamiento de este grupo terrorista en el Huallaga.
4. La continuidad de las políticas gubernamentales de erradicación a través de DEVIDA, así como los programas con apoyo internacional para que los campesinos tengan otros sembríos alternativos, sumado a los trabajos de interdicción de la policía y la DEA, de insumos y de los principales ejes o corredores que utilizan de la selva hacia la costa peruana, permitirá disminuir el tráfico ilícito de drogas en el Huallaga, esto acrecentará el problema económico de sustento del terrorismo, porque el tráfico tiene un peso específico de soporte en ellos, al debilitarlo contribuye a su desaparición.
5. Definitivamente las políticas estratégicas que existen necesitan el soporte económico de la implementación y la derivación de presupuesto anual, y a mediano plazo, si bien es cierto que el VRAE tiene prioridad, es necesario que en el Huallaga se aplique algo parecido porque los problemas reducen el crecimiento económico del país y permiten que la corrupción se propague en todos los niveles.
6. La captura de “Artemio”, es un golpe a los terroristas del Huallaga que debe ser apr-

ovechada en todos los campos de la actividad humana por el actual gobierno, esta desmoralización de las fuerzas puede permitir sus capturas inmediatas e iniciar un desarme general en la zona, de igual manera romper su conexión con el narcotráfico y sus áreas de influencia.

Recomendaciones

1. Continuar con la implementación de estrategias antiterroristas de manera integral, con una revisión de la estrategia militar en el plano estratégico, otorgándole la dirección al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para unificar las estrategias, impulsando la unidad de comando y acciones rápidas a través de fuerzas de reacción rápidas para lograr la total desactivación de la organización Sendero Luminoso y su conexión con el narcotráfico, esto necesariamente debe ser mixta con la policía nacional, para dar las garantías del caso y supervisar el orden interno en los aspectos de su especialidad, especialmente para la interdicción de insumos químicos y el transporte de la droga hacia la costa peruana.
2. Impulsar las políticas estratégicas de apoyo a las operaciones militares, incidiendo en la protección de la población civil, con el incremento de acciones para desarrollar proyectos en su bienestar y desarrollo, especialmente en la habilitación de pistas, carreteras de penetración transversalmente y longitudinalmente, en apoyo a su labor principal que es el agropecuario, esto incluirá, una evaluación de la erradicación de plantaciones ilegales de coca para continuar con la política de cultivos alternativos, supervisado bajo la dirección central y liderazgo del jefe de Estado, lo que implícitamente será una política de Estado, involucrando a todos los actores estratégicos.
3. Priorizar el presupuesto destinado a infraestructura social, especialmente a las provincias en estado de emergencia, esto sugiere una implementación de las políticas con sus objetivos cuantificables y medibles anuales dentro del mediano plazo, de manera sostenible sin alteraciones, el VRAE es tan importante como el Huallaga y merecen la misma atención gubernamental.
4. Si bien es cierto Sendero Luminoso, no constituye un factor de riesgo en el futuro para la estabilidad del país, pues su metamorfosis a una organización delincencial no implica la toma del poder, sin embargo no se descarta que principalmente la ausencia del Estado y las desigualdades sociales sean el caldo de cultivo para que éste pueda expandirse, habiéndose determinado el centro de gravedad, es necesario actuar de inmediato, viviendo de las experiencias de los años del gobierno del presidente García.
5. De igual manera, las políticas que se implementen necesariamente deben tener el marco jurídico pertinente, de acuerdo a las leyes nacionales y las internacionales, con absoluto respeto a los derechos humanos y acuerdos realizados, la existencia de fiscales para los casos de realizar arrestos, capturas etc., teniendo en consideración que Sendero Luminoso es un grupo terrorista y no insurgente donde se pueda aplicar protocolos o convenios establecidos que permitan blindarlos de la aplicación de la ley por sus hechos delictivos realizados.

Notas

¹ Santiago Roncagliolo, *La Cuarta Espada*, Ed. Barcelona, 2007.

² Óscar Castilla, *EXCLUSIVO: La historia secreta de Artemio, el cabecilla narcoterrorista en el Huallaga*, *Diario "El Comercio"*, Unidad de investigación, del 14 de julio del 2010, <http://elcomercio.pe/politica/596280/noticia-historia-secreta-artemio-ultimo-cabecilla-narcoterrorista>,

³ Organismo Ejecutivo del Proyecto Especial Control y reducción del Cultivo de Coca en el Alto Huallaga–CORAH, creado con Decreto Supremo N° 043-82-AG del 22 de abril de 1982.

⁴ Comisión de la Verdad y Reconciliación, Informe Final de la Comisión, Tomo V, cap. 2, 2,23, pág. 742.

⁵ Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Plan “Bicentenario”, Promulgado por Decreto Supremo N° 054 -2011-PCM.

⁶ Centro de Altos Estudios Nacionales, Biblioteca Básica, *Antología de Política*, Lima, 2010.

⁷ Acuerdo Nacional – Julio 2002, www.acuerdonacional.pe

⁸ Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual 2008, El difícil camino hacia la ciudadanía, <http://es.scribd.com/doc/14604375/Informe-anual-2008-de-la-Coordinadora-Nacional-de-Derechos-Humanos>, accesado el 23 de Noviembre del 2011.

⁹ Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Plan “Bicentenario”, Promulgado por Decreto Supremo N° 054 -2011-PCM. Ce, Pág. 118.

¹⁰ *Ibidem*, Pág. 130.

¹¹ Presidencia del Consejo de Ministros, Plan VRAE. Noviembre 2009, www.scribd.com/doc/18445220/Plan-Vrae, *accesado el 25 de Noviembre del 2011*.

¹² *Ibidem*, Págs. 7, 8 y 9.

¹³ Center of gravity analysis in COIN- US ARMY, MILBOLC 09-001, March 2009, <http://www.dtic.mil/cgibin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA495701>, accesado el 25 de Noviembre del 2011.

¹⁴ “La seguridad Nacional en el siglo XXI. Políticas y estrategias”. Lima Chiabra, Roberto L Magna, 2009.

¹⁵ Changing strategy amidst the struggle- the colombian case as a success story- General Ospina CHDS with Thomas marks CISA, Sep 11.

¹⁶ Jean Jacques Rousseau, El Contrato Social, <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/rousseau/RousseauContrato01.htm#L1C6>, accesado el 28 de Noviembre del 2011.

¹⁷ *Diario El País*, Moisés Naim advierte sobre Las cinco guerras de la Globalización, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Moises/Naim/advierte/guerras/globalizacion/elpepiint/20030522elpepiint_19/Tes, accesado el 29 de Noviembre del 2011.

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas, Informe Mundial sobre las drogas 2010-UNODC, Jun 2010, <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/annual-report.html?ref=menutop>, accesado el 30 de Noviembre del 2011.

¹⁹ Hans Mathieu y Catalina Nino Guarnizo, *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe Anuario 2011*, <http://www.asd.org.ar/wp-content/uploads/2011/02/ebert.anuario.seguridadAL.pdf>, *accesado el 30 de Noviembre del 2011*.

²⁰ Entrevista al General de Brigada del Ejército del Perú Roger Zevallos, ex Comandante General de la 3a Brigada de Fuerzas Especiales, realizada el 29 de Noviembre del 2011.

²¹ Manuel Rubén Abimael Guzmán Reynoso nació en Arequipa, 3 de diciembre de 1934, fue el líder de la organización terrorista Sendero Luminoso (PCP-SL). Ex catedrático de

filosofía, se convirtió en el fundador y máximo líder del movimiento durante el Conflicto armado interno en el Perú. El grupo maoísta Sendero Luminoso ha estado activo en el Perú desde finales de los años setenta y comenzó la denominada “lucha armada” el 17 de mayo de 1980, como parte de la Guerra Popular para el triunfo del comunismo en el Perú.

²² Los Zetas es una organización criminal mexicana, cuyo principal negocio es el narcotráfico, el robo de autos, el homicidio, la extorsión. Se formó a partir de un grupo de militares que desertaron del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFE), Grupo Anfibio de Fuerzas Especiales (GANFE) y de la Brigada de Fusileros Paracaidistas (BFP) del Ejército Mexicano, fundados en 1994 con motivo del levantamiento zapatista de Chiapas y único grupo antiguo de élite que fueron entrenados por la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, comandos de asesoría militar de la Sayeret Matkal israelí y de la GIGN francesa. Por tanto, recibieron entrenamiento que incluyó manejo de armas sofisticadas y trabajo de contrainsurgencia. De acuerdo con la Procuraduría General de la República (PGR), al menos 40 ex integrantes de los Gafes se han integrado a las filas de los Zetas. Además, están integrados por un indeterminado número de antiguos soldados de las fuerzas especiales de Guatemala. A principios del mes de marzo del 2010 se confirma la separación de facto de Los Zetas del Cártel del Golfo. Las últimas investigaciones han arrojado que este grupo delictivo ha comenzado a reclutar civiles jóvenes, incluso menores de edad, así como inmigrantes ilegales que intentan cruzar la frontera de México con los Estados Unidos. Actualmente tienen una alianza con el Cártel de Juárez.

²³ El narcoterrorismo es la cooperación y alianza estratégica entre mafias del narcotráfico y grupos armados extremistas así como otros grupos insurgentes o terroristas. Se suele postular el narcoterrorismo como cierta alianza natural que acaba produciéndose entre grupos narcos y guerrilleros que, aunque persiguen objetivos opuestos, operan en la clandestinidad. Así, muchas organizaciones terroristas en declive son capaces de reconstituirse gracias a la poderosa financiación que obtienen de proporcionar cobertura y apoyo armado al narcotráfico. Por otro lado, los cárteles de la droga consiguen una capacidad de respuesta militar frente a los gobiernos con los que están en constante pugna. La conjunción entre movimientos y el narcotráfico se concibe a largo plazo como una amenaza a la estabilidad de los países de regiones productoras de estupefacientes, como el arco andino (Colombia, Perú, Bolivia)

²⁴ Diario “El Comercio”, Lima Perú- Viernes 10 de Febrero del 2012.

Bibliografía

- Acuerdo Nacional–Julio 2002, www.acuerdonacional.pe, *accesado el 23 de Noviembre del 2011*.
- Castilla, Óscar, *EXCLUSIVO: La historia secreta de Artemio, el cabecilla narcoterrorista en el Huallaga*, *Diario “El Comercio”*, *Unidad de investigación, del 14 de julio del 2010*, <http://elcomercio.pe/politica/596280/noticia-historia-secreta-artemio-ultimo-cabecilla-narcoterrorista>, *accesado el 25 de Noviembre del 2011*.
- Center of gravity analysis in COIN- USARMY, MILBOLC 09-001, March 2009, <http://www.dtic.mil/cgibin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA495701>, *accesado el 25 de Noviembre del 2011*.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Plan “Bicentenario”, Promulgado por Decreto Supremo N° 054 -2011-PCM.
- Centro de Altos Estudios Nacionales, Biblioteca Básica, *Antología de Política*, Lima, 2010.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Plan “Bicentenario”, Promulgado por Decreto Supremo N° 054 -2011-PCM. Ce, Pág. 118.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación, Informe Final de la Comisión, Tomo V, cap. 2, 2,23, pág. 742.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. *Informe Anual 2008, El difícil camino hacia la ciudadanía*, <http://es.scribd.com/doc/14604375/Informe-anual-2008-de-la-Coordinadora-Nacional-de-Derechos-Humanos>, *accesado el 23 de Noviembre del 2011*.
- Changing Strategy amidst the Struggle: The Colombian Case As a Success Story, General Carlos Ospina, CHDS, with Thomas Marks, CISA.
- Diario El País, *Moisés Naim advierte sobre Las cinco guerras de la Globalización*, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Moisés/Naim/advierte/guerras/globalizacion/elpepiint/20030522elpepiint_19/Tes, *accesado el 29 de Noviembre del 2011*.
- Entrevista al General de Brigada del Ejército del Perú Roger Zevallos, ex Comandante General de la 3a Brigada de Fuerzas Especiales, realizada el 29 de Noviembre del 2011.
- Mathieu, Hans, y Catalina Nino Guarnizo, *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe Anuario, 2011*, <http://www.asd.org.ar/wpcontent/uploads/2011/02/ebert.anuario.seguridadAL.pdf>.
- Rousseau, Jean-Jacques, *El Contrato Social*, <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/rousseau/RousseauContrato01.htm#L1C6>, *accesado el 28 de Noviembre del 2011*.
- Organización de las Naciones Unidas, Informe Mundial sobre las drogas 2010- UNO-DC Jun 2010, <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/annual-report.html?ref=menutop>., *accesado el 30 de Noviembre del 2011*.
- Organismo Ejecutivo del Proyecto Especial Control y reducción del Cultivo de Coca en el Alto Huallaga – CORAH, creado con Decreto Supremo N° 043-82-AG del 22 de abril de 1982.
- Presidencia del Consejo de Ministros, Plan VRAE. Noviembre 2009, www.scribd.com/doc/18445220/Plan-Vrae, *accesado el 25 de Noviembre del 2011*.
- Santiago, Roncagliolo. *La Cuarta Espada*. Barcelona, 2007.

La Lucha contra el Terrorismo: Modificando el Régimen Jurídico

Nicolás Letts

RESUMEN

Algunos casos relacionados con la lucha contra el terrorismo, entre otros, han desafiado algunas de las categorías del derecho internacional del uso de la fuerza, generando un enfrentamiento constante entre aquello que se considera legítimo y aquello que es legal. La invasión de los países aliados en Irak y Afganistán, la intervención de la OTAN en Kosovo y la incursión del estado colombiano en territorio ecuatoriano para atacar un campamento de la guerrilla de las FARC han puesto a prueba el régimen legal existente y subrayado algunas de sus limitaciones, cuestionando el tratamiento que se le ha dado a conceptos tales como “legítima defensa”, “ataque armado”, “necesidad” y “proporcionalidad”. Existen alternativas para conjurar algunos de los problemas principales que se presentan, incluyendo la posibilidad de revisar la composición y procedimiento de toma de decisiones al interior del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La doctrina del uso de la fuerza preventiva, a la cual se ha recurrido en mayor grado por parte de los estados en la lucha contra el terrorismo, es un camino peligroso que amenaza con socavar derechos y de atentar contra libertades. Históricamente rechazada en general, no es aconsejable que la doctrina se fortalezca como institución de derecho público internacional.

Introducción

A partir del 11 de septiembre de 2001, luego de los atentados a las torres gemelas en Nueva York, la lucha contra el terrorismo pasó a ocupar la más alta casilla en la agenda internacional. Pese a que los orígenes del fenómeno se encuentran décadas o incluso siglos antes, es a partir de ese ataque a la mayor potencia global que se construye un discurso específico y se inicia la denominada “guerra contra el terrorismo.”

Esta campaña, liderada fundamentalmente por Estados Unidos y sus más fieles aliados, junto con dos sucesos simbólicos en la historia reciente¹, han buscado de alguna forma modificar el régimen que regula el uso de la fuerza en derecho internacional, cambiando el contenido de algunas instituciones jurídicas y ampliando sus categorías. Con ocasión de esa lucha antiterrorista se está gradualmente reafirmando la institución de la legítima defensa preventiva, la cual, tanto en la costumbre internacional como en las fuentes subsidiarias de derecho internacional, ha sido hasta ahora mayoritariamente rechazada.

Este nuevo escenario, el cual actualmente goza de legitimidad más no de legalidad, plantea serios riesgos en cuanto a la posibilidad de que los estados recurran, de

manera más o menos discrecional y cada vez más arbitraria, al uso de la fuerza para conjurar las amenazas que arguyen padecer. Si la realidad (la práctica de los estados) no se está ajustando a los postulados jurídicos, se hace necesario explorar algunas posibles alternativas que contribuyan a solucionar los problemas que se presentan en la práctica. Dentro de ellas, sin embargo, aceptar el uso de la fuerza preventiva como una institución jurídica consolidada en el derecho internacional público es un camino indeseado que puede rápidamente llevar a la comisión de abusos.

El propósito de este breve escrito es examinar el marco jurídico actual del uso de la fuerza como un régimen de excepción en derecho internacional, para posteriormente aplicarlo a algunos casos concretos en los cuales los estados han argumentado la legítima defensa contra la amenaza del terrorismo como soporte legal para el empleo de la fuerza o han pretendido justificar sus acciones por fuera del marco existente. Para ello, en una primera parte, se expondrán los elementos principales de la legalidad del uso de la fuerza a partir de lo establecido en la Carta de Naciones Unidas, la práctica de los estados, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y otras fuentes de derecho internacional.² Posteriormente, se analizarán cuatro casos concretos (Kosovo, Irak, Afganistán y Colombia) para evaluar la forma como se ajustan a esos postulados y normas a las circunstancias y contexto de esos escenarios. Luego se presentará un balance entre la teoría y la práctica y, por último, se formularán algunas observaciones y recomendaciones a título de conclusión.

Régimen Jurídico del Uso de la Fuerza

Algunas Fuentes de Derecho Internacional

Al culminar la Segunda Guerra Mundial, y habida cuenta de los fracasos sufridos por la Liga de Naciones como organización creada después de la Primera Guerra Mundial, la comunidad internacional³ volvió a reunirse para dar vida a una nueva instancia cuyo propósito central fuese salvaguardar la paz y la seguridad mundial e impedir que las atrocidades de las dos principales guerras volvieran a ocurrir. Nació así la Organización de Naciones Unidas (ONU), cuya Carta de Constitución fue firmada en San Francisco en 1945. A partir de ese texto, y del comportamiento histórico de los estados antes y después de la Carta, se ha ido reafirmando y construyendo el régimen jurídico del uso de la fuerza y sus diferentes elementos, los cuales han sido objeto de interpretación y delimitación en la práctica general de los estados, la jurisprudencia y la doctrina.

El artículo 2 (4) del texto establece que “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.”⁴ Según ello, el uso de la fuerza estaría proscrito bajo el derecho internacional. Sin embargo, la misma Carta, en el artículo 42, señala que “[...] el Consejo de Seguridad [...] podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas” y, a su vez, el artículo 51 indica que “Ninguna disposición de esta Carta

menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. Ambos artículos sugieren, contrastando el sentido del 2 (4), que sí es permitido el uso de la fuerza.

La aparente contradicción que emerge de la lectura de los diferentes artículos de la Carta no es tal; en efecto, lo que existe es una prohibición general del uso de la fuerza, seguida de dos circunstancias especiales y excepcionales en las cuales a los estados se les faculta para recurrir a la misma. Dichas circunstancias son: cuando existe autorización del Consejo de Seguridad para hacerlo, y cuando un estado ejerza el derecho inherente a la legítima defensa ante un ataque armado. Ambos escenarios han sido delimitados por el derecho internacional y la interpretación que del mismo se ha hecho por la jurisprudencia y la doctrina.

Aunque en este escrito no se hará un análisis profundo sobre las fuentes de derecho internacional y sus alcances,⁵ es necesario hacer una breve reseña sobre las mismas para observar el marco dentro del cual actúan los estados. Así, además de enunciar los artículos pertinentes de la Carta de la ONU, se debe recordar que es el derecho internacional consuetudinario, la costumbre internacional- entendida como la expresión de los sujetos de derecho internacional y aceptada por los mismos como derecho- una fuente primaria de este ordenamiento. La costumbre como fuente se compone de dos elementos principales: la práctica y la *opinio iuris*. La primera consiste en verificar si los estados usan o practican una determinada regla de derecho (de manera frecuente, regular, generalizada, y por parte de varios sujetos de derecho internacional pertenecientes a diferentes sistemas jurídicos y zonas geográficas) mientras que el segundo elemento se refiere a la convicción por parte de un estado de que dicha práctica es obligatoria o necesaria o prohibida en el derecho internacional.⁶

La Autorización del Consejo de Seguridad

En el artículo 42 transcrito anteriormente se indica que el Consejo de Seguridad es el órgano que autoriza el uso de la fuerza, usualmente luego de procurar otras alternativas y vías⁷, pero no se especifica si dicha autorización ha de ser expresa o puede ser tácita, y ello ha generado controversia en algunos casos particulares. Como se observará en los casos de Kosovo e Irak, esa autorización debería entenderse como expresa e inequívoca, al tratarse de un asunto tan excepcional y crítico como el uso de la fuerza, y debe estar sustentada en una resolución del Consejo de Seguridad dictada bajo el Capítulo VII de la Carta, y en consecuencia de obligatorio cumplimiento para todos los Estados Miembros de la ONU.⁸

Un ejemplo claro de tal circunstancia de autorización se encuentra reflejado en el caso de Irak y su invasión al territorio Kuwaití en 1990 a través de la Resolución 678 del 29 de noviembre de 1990 del Consejo de Seguridad, en la cual se indicó que, en caso de que Irak no cumpliera con lo ordenado por ese órgano para determinada fecha, los Estados Miembros estaban facultados para utilizar “todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la Resolución 660 [...] para reestablecer la paz y la seguridad internacionales en la región”. Se trata, pues, de una manifestación expresa e inequívoca del máximo órgano de la ONU autorizando el uso de la fuerza,

en los términos de los artículos 41 y 42 de la Carta, y además consistente con la prohibición general enunciada en el artículo 4 (2). Siendo el Consejo el guardián último de la Carta y el órgano que determina tanto las amenazas a la seguridad mundial como las acciones para mitigarlas, es el único facultado para emitir tal autorización.

La Legítima Defensa ante un Ataque Armado

La segunda excepción a la prohibición general del uso de la fuerza es la legítima defensa. En la Opinión Consultiva sobre la legalidad de la construcción del muro en Territorio Palestino, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) inició su análisis sobre la legalidad o los efectos de la construcción de ese muro manifestando que en el derecho internacional consuetudinario existía un principio general que prohibía a los estados el uso de la fuerza, al igual que la existencia de un derecho inherente de los estados a defenderse ante un ataque armado como una excepción a la misma.⁹ Señaló que la defensa debe estar precedida por un ataque armado o el riesgo inminente de que el mismo ocurriese. Para comprobar la existencia de tal escenario, entonces, es necesario en primera instancia definir qué se entiende por el término “ataque armado”.

En el caso de Nicaragua¹⁰, la misma CIJ señaló que la legítima defensa, fuere ella individual o colectiva, únicamente podría ejercerse como respuesta a una agresión, precisando además que la misma debía provenir bien de fuerzas armadas de un estado o bien de otras fuerzas- en cuyo caso el ataque debía realizarse con una mayor intensidad.¹¹ Especificó ese tribunal que era necesario distinguir entre el más grave de los usos de la fuerza (el ataque armado) y otros menos graves. Reiteró que el ejercicio de ese derecho estaba supeditado a que el estado fuera víctima de un ataque armado.¹² Adicionalmente, en el caso sobre las plataformas petroleras¹³ la CIJ, al referirse al elemento de inminencia del ataque armado- precondition para hablar de la existencia del mismo- indicó que la capacidad y la intención de actuar (atacar) por parte del presunto agresor serían factores críticos a la hora de examinar la legalidad de la reacción armada por parte del agredido.

En la jurisprudencia interna de algunos estados ha habido pronunciamientos al respecto. En el caso *Caroline*¹⁴, se indicó que para reaccionar legalmente mediante el uso de la fuerza a un ataque, el mismo debía ser instantáneo, irresistible e incontestable, sin permitir curso distinto alguno o momento suficiente para reflexionar sobre el ataque. Debía ser una situación en la cual no existiera alternativa diferente al uso de la fuerza u oportunidad para ponderar otras posibles acciones.¹⁵ En la doctrina se ha desarrollado también el concepto de “ataque armado” y la necesidad de la inminencia del mismo. Entre otros ejemplos, la tratadista Elizabeth Wilmhurst mantiene que el uso de la fuerza en esta circunstancia es legal en el caso de que cualquier demora adicional en recurrir a la fuerza pudiese resultar en la incapacidad o inhabilidad del estado de defenderse ante el ataque.¹⁶

Aparte de los elementos básicos que deben presentarse para identificar la existencia de un ataque armado, la defensa ante el mismo debe comportar un uso de la fuerza que sea tanto “necesario” como “proporcional”. Así lo determinó la CIJ en la Opinión Consultiva sobre la laxitud del empleo de armas nucleares al señalar que la

sujeción del ejercicio del derecho de legítima defensa a las condiciones de necesidad y proporcionalidad es una norma del derecho internacional consuetudinario¹⁷, y también en el caso Nicaragua al afirmar que la legítima defensa permite sólo medidas que sean proporcionales al ataque armado y necesarias para responder al mismo, como norma ya bien establecida en el derecho consuetudinario internacional.¹⁸

Aunque ambos términos son de difícil definición y están sujetos a cierta inherente ambigüedad y subjetividad, el ordenamiento jurídico internacional ha procurado también precisar su contenido. En el caso del primero, en la decisión sobre Nicaragua se indicó que las medidas que un estado adopte no solamente deben ser las adecuadas para defender el interés y la seguridad de quien las ejerce, sino también deben ser “necesarias para ello”, y esa necesidad no es un asunto que pueda dejarse únicamente al juicio subjetivo del estado que la pretende invocar.¹⁹ En el caso *Gabcykovo Nagymaros*, la CIJ también indicó que el estado de necesidad era un asunto reconocido por el derecho internacional consuetudinario, y que solo podía ser invocado en circunstancias excepcionales que debían adherirse a ciertas condiciones muy estrictas y objetivas, que no dependían solamente de la declaratoria unilateral de tal condición por parte de un Estado. Debe tratarse de la única solución posible para defenderse ante un peligro o amenaza inminente y grave.²⁰ En el Caso de las Plataformas Petroleras, precisó el mismo tribunal internacional que en el ejercicio de verificar si el uso de la fuerza es necesario, no hay lugar para medida alguna de discrecionalidad.²¹

Respecto del segundo, el elemento de proporcionalidad, la jurisprudencia es menos abundante, pero en la literatura se encuentran algunas definiciones orientadoras. Señala Wilmhurst, por ejemplo, que la proporcionalidad se refiere a que la fuerza no sea excesiva en su respuesta en términos de las consecuencias físicas y económicas de la fuerza empleada y del daño que se esperaría que el ataque produjera.²² En las leyes que regulan los conflictos armados encontramos también algunos indicios de lo que puede significar el término. No es proporcional, por ejemplo, un ataque en el cual se espera que se cause una pérdida incidental de vida humana o lesiones a civiles o daños a objetos civiles o una combinación de los mismos que sean excesivos con respecto a la ventaja militar directa anticipada.²³

Establecidos de manera general a través de los anteriores ejemplos los límites del concepto de “ataque armado” y la necesidad de su inminencia en derecho internacional a la hora de examinar la legalidad de una situación concreta de uso de la fuerza, al igual que las condiciones que el uso de la fuerza debe cumplir para ajustarse a derecho, es pertinente ahora aplicar estos postulados a algunos casos específicos que se han presentado en la práctica de los estados, para determinar si los mismos se han ajustado al marco jurídico internacional en las oportunidades en las que se ha recurrido a la fuerza.

Casos de Estudio

Afganistán

El uso de la fuerza en Afganistán encontró su motivación y sustento en los ataques a las torres gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, hecho que fue ampliamente condenado por la comunidad internacional y por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El acto terrorista ejecutado contra la mayor potencia mundial

promovió a todo nivel interno y externo la lucha frontal y decidida contra el terrorismo. Se construyó en Estados Unidos una doctrina de “guerra contra el terrorismo”, en la cual se empezó a insistir que éste comportaba una naturaleza y unas características completamente diferentes a las de otro tipo de amenazas criminales, lo cual justificaba el empleo de nuevas y diferentes medidas – incluyendo alteraciones al tratamiento jurídico- a aquellas que hasta entonces se aplicaban. En el caso concreto de Afganistán, el discurso buscó justificar la retaliación armada contra el régimen Taliban por el ataque, y en particular por rehusarse a extraditar a Osama Bin Laden. Cabe examinar, entonces, si la reacción por parte de los aliados se ajustó a los parámetros y estándares internacionales sobre el uso de la fuerza.

¿Existió, por ejemplo, alguna decisión del Consejo de Seguridad que, invocando la paz y la seguridad mundial, autorizara de manera explícita el uso de la fuerza? No hubo una declaración en ese sentido, pero el órgano sí emitió una serie de resoluciones condenando los atentados e hizo alusión al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y al derecho que tienen los estados de defenderse ante un ataque armado. ¿Si no se trató de la primera excepción, se estaría frente a la segunda? ¿Podría hablarse de legítima defensa?

Como se ha anotado, la legítima defensa es el uso de la fuerza anterior a un ataque armado, para prevenirlo, para evitar que el mismo ocurra. O, en su defecto, para rápidamente mitigar sus efectos e impedir que se prolongue o perpetúe. Los bombardeos en Afganistán no fueron una medida de defensa, sino de reacción. Por demás, esa reacción no se produjo inmediatamente, sino unos días después. Buscó básicamente reivindicar los ataques a las torres gemelas, no prevenirlos, pues los mismos ya habían ocurrido. En estricto sentido, las condiciones fijadas por el caso Nicaragua no se cumplieron, y en consecuencia las acciones no gozarían de legalidad en derecho internacional, al no enmarcarse claramente dentro de las excepciones al artículo 2 (4) de la Carta de Naciones Unidas.

Quienes defienden la legalidad del uso de la fuerza y lo presentan como el ejercicio de la legítima defensa, han sostenido que un ataque armado no necesariamente se debe interpretar como un acto singular o único. Es decir, que es viable argumentar que un ataque armado puede configurarse a partir de una serie de ataques constantes y sucesivos. En este escenario, la amenaza es permanente porque proviene de un actor que en cualquier momento, y en varias ocasiones, puede atacar y así obligar al agredido a estar ante la constante necesidad de defenderse. En este contexto, la víctima de ese ataque estaría en permanente peligro y en situación de inminencia de un segundo, tercer o cuarto ataque, y por lo tanto le estaría autorizado el emplear la fuerza en cualquier momento, para impedirlo. Bajo este escenario, al haber sido declarado enemigo por parte de Afganistán y el régimen Taliban, Estados Unidos estaría constantemente en riesgo inminente de un ataque, y por lo tanto podría ejercer la fuerza contra ese régimen para impedirlo en cualquier momento en el tiempo.

Si bien esta teoría de ataques sucesivos no ha sido explícitamente negada en derecho internacional, en principio no se ajusta a la definición tradicional y consuetudinaria establecida en el marco jurídico vigente. Adicionalmente, y como se analizará en mayor profundidad más adelante, de aceptarse irrestrictamente esta teoría, se estaría abriendo un peligroso camino hacia la arbitrariedad en el uso de la fuerza y un posible abuso de la institución. Incluso, en la citada Opinión Consultiva sobre

la legalidad de la construcción del Territorio Palestino, la Corte declaró inválidos prácticamente todos los argumentos de Israel sobre la constante amenaza que argüía que Palestina le representaba, y condenó la construcción de esa edificación de manera enfática y tajante.

Si el anterior análisis es acertado, y no se puede hablar en el caso de Afganistán de la existencia de un ataque armado como sustento fundamental para el uso de la fuerza, no resulta necesario ni pertinente detenerse sobre el análisis de los principios de proporcionalidad o necesidad como requisitos adicionales en el uso de la misma.

Colombia

En la provincia de Sucumbíos, el primero de marzo de 2008, “se ejecutó la operación conjunta denominada Fénix, con el único objetivo de neutralizar al terrorista alias ‘Raúl Reyes’, miembro del secretariado de las FARC, segundo cabecilla y portavoz internacional de la organización.”²⁴ El entonces ministro de defensa Juan Manuel Santos ordenó el bombardeo, el uso de la fuerza, en un campamento del grupo terrorista en suelo ecuatoriano. Mientras que el mandatario de la nación agredida, apoyado por algunos otros países como Venezuela y Nicaragua, condenó el hecho calificándolo de violación a la soberanía, el gobierno colombiano arguyó que sus acciones se ajustaban a derecho y estaban amparadas en la institución de la legítima defensa. La reacción internacional fue bastante pasiva ante el hecho y no se generó un repudio generalizado. ¿Fue legal, entonces, el uso de la fuerza en el caso de Colombia?

Dentro del régimen excepcional, se busca enmarcar el caso de Colombia en la legítima defensa ante un ataque armado establecido en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. La lógica general es que la lucha contra las FARC como grupo terrorista implica un riesgo constante y permanente de ser agredido y no depende de un solo o único ataque armado. Son los sucesivos ataques a la población y territorio los que configuran la noción de ataque armado inminente que ameritaría y permitiría el uso de la fuerza bajo el derecho internacional para impedirlo. Se trata de un argumento similar al que se esbozó en Afganistán, tal como se anotó arriba. Aún si se aceptara esa doctrina de ataques sucesivos como formadores de un ataque armado o del riesgo inminente de que uno se presentare, y en efecto pudiese decirse que se cumplieron los requisitos exigidos por el caso Nicaragua, restaría verificar la sujeción a los elementos de proporcionalidad y de necesidad.

El único objetivo del bombardeo fue destruir el campamento de las FARC y eliminar a los terroristas que allí se refugiaban. Los daños colaterales que se produjeron fueron mínimos y no hubo excesos ni en los resultados ni en los medios con relación a la ventaja militar directa tanto anticipada como efectiva en la operación. Los medios empleados fueron adecuados y el uso de la fuerza fue proporcional al fin que se buscaba. En esa medida, el criterio de proporcionalidad parece haberse ceñido a los parámetros dictados por las normas internacionales. En cuanto a la necesidad, sin embargo, el ataque suscita mayores dudas. ¿Existían otras alternativas, tales como alertar al gobierno vecino para que actuara? Algunos argumentan que, debido a las tensiones políticas que existían entre el gobierno de Álvaro Uribe en Colombia y el de Rafael Correa, Ecuador no tenía ni la capacidad ni la voluntad

política de impedir que los terroristas usaran su territorio. Si fuese lo primero, ello *per se* no es suficiente justificación para el uso de la fuerza en estrictos términos. Si se tratara de lo segundo, y se comprobara que de manera deliberada Ecuador ayudaba a los terroristas y prestaba su territorio para que se resguardaran, ¿no tendría Colombia la obligación de agotar otras vías antes de recurrir a la fuerza?²⁵

Desde el punto de vista jurídico, surgen algunas dudas a propósito de la legalidad de la operación Fénix y el derecho que tenía Colombia de usar la fuerza en Ecuador amparada en la excepción de la legítima defensa. Aunque el argumento de que la amenaza del grupo terrorista contra el estado colombiano es en efecto permanente y por ende constituye un perpetuo riesgo inminente es perfectamente lógico, y pese a que en efecto se cumplió por parte de las fuerzas del orden con el criterio de proporcionalidad, tanto el carácter restrictivo del término “ataque armado”, tal como está consignado en el caso Nicaragua, como las dudas que surgen en cuanto al concepto de necesidad, sugieren que en el caso de Colombia pudo también haber existido una actuación que no estuvo estrictamente ajustada al marco jurídico internacional.

Irak

El contexto alrededor de la incursión en Irak fue también complejo y encontró sus orígenes cuando Irak invadió Kuwait y el Consejo de Seguridad ordenó que se llevaran a cabo todas las acciones necesarias, incluyendo el uso de la fuerza, para reaccionar ante esa agresión.²⁶ Expulsado Irak del territorio kuwaití, continuó el Consejo de Seguridad en conocimiento del caso y monitoreó el cumplimiento de las obligaciones y órdenes que había dictado.

En el 2003, el mismo Consejo expidió una larga cadena de resoluciones orientadas a determinar la posesión y eliminar el riesgo del uso, por parte de Irak, de armas de destrucción masiva. En ellas se exigía a Irak apertura y disponibilidad en la inspección e investigación por parte de la ONU de instalaciones donde se presumía el régimen almacenaba o construía armas nucleares. Luego de reiteradas negativas por parte de Irak a cumplir con estas obligaciones, las tropas aliadas invadieron su territorio. ¿Fue legal ese ataque bajo derecho internacional? No hubo en esta oportunidad un ataque armado que ameritara el uso de la fuerza en legítima defensa, individual o colectiva, como fue el caso en el uso de la fuerza en 1991 en Kuwait. Según se ha señalado reiteradamente, la única alternativa legal habría sido la autorización del Consejo de Seguridad y una acción amparada en el Capítulo VII de la Carta. En cualquiera de los dos eventos, también se requeriría la estricta sujeción a los principios de necesidad y de proporcionalidad.

Los aliados justificaron su decisión en marzo de 2003, mediante unas declaraciones²⁷ en las cuales expresaron que el uso de la fuerza se debió al incumplimiento reiterado por parte de Irak a una serie de resoluciones obligatorias del Consejo de Seguridad y el hecho de que cualquier medida alternativa había sido agotada, precisando además que la fuerza empleada se ajustaba a los criterios de necesidad y proporcionalidad. La cadena habría empezado con la Resolución 678 de 1991 que autorizó el uso de la fuerza en Kuwait, y culminado con la Resolución 1441 de 2002, inmediatamente anterior al ataque a Irak. Lo que Gran Bretaña y Estados Unidos sostuvieron es que el lenguaje de las diferentes resoluciones que se dictaron, y en es-

pecial el incumplimiento a la Resolución 1441 de 2002, en efecto revivía la Resolución 678 de 1991 y constituía una autorización tácita o indirecta al uso de la fuerza.

Al no existir un precedente a esta circunstancia, este tipo de autorización sería novedosa en términos de la práctica de los estados y en la interpretación tradicional que se le ha dado a los artículos 39 y 42²⁸ de la Carta de Naciones Unidas. Es un argumento que no encuentra mayor soporte en el derecho internacional. Lo que sí es claro, y ha sido refrendado por los estados con la plena convicción de que constituye norma jurídica, es que el Consejo de Seguridad es el órgano llamado a salvaguardar la paz y la seguridad mundial, y el único facultado para determinar cuándo esa paz y seguridad son vulneradas. Sugerir que le es posible a un país determinar la voluntad del Consejo y arrogarse la facultad de interpretar su querer no es de fácil recibo, menos tratándose de un tema tan crítico y excepcional como es la autorización del uso de la fuerza. El Consejo se expresa a través de sus resoluciones en calidad de vocero y garante exclusivo de la paz y seguridad y éstas reflejan su voluntad inequívoca, no admitiendo que terceros lo suplanten en ese rol.

En ausencia de un ataque armado, y de la autorización expresa del Consejo de Seguridad, ¿fue el uso de la fuerza en Irak ajustado a los postulados de la necesidad y la proporcionalidad? ¿Era necesario y proporcional atacar un país acusado de disponer de armas de destrucción masiva cuando no se verificó con certeza que las mismas existían?²⁹ Y aun si hubiese estado probado que las mismas existían, ¿no debía haberse limitado el uso de la fuerza a destruir esos arsenales o a impedir que cualquier arma se usara, en lugar de haber adelantado una ofensiva militar que resultó en el derrocamiento del régimen y una campaña militar que ocho años más tarde continúa? Los parámetros de la necesidad y la proporcionalidad, tal como han sido explicados arriba, sugerirían que estas acciones no se ajustaron a esos criterios. En esa medida, la ofensiva en Irak no solamente desatendió el régimen excepcional del uso de la fuerza, sino que además ignoró otras limitaciones establecidas por el derecho internacional.

Kosovo: ¿Una Tercera Excepción a la Prohibición General Establecida en el Artículo 4 (2) de la Carta?

Luego de una serie de sucesos históricos que no serán objeto de análisis en este trabajo, tropas militares de la Organización del Tratado del Atlántico Norte hicieron uso de la fuerza en el territorio de Kosovo en 1998. Lo anterior debido a una gravísima circunstancia humanitaria que se estaba presentando, reconocida ampliamente por la comunidad internacional y en particular por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.³⁰

La intervención armada se produjo para conjurar esa amenaza humanitaria y surgió entonces el debate sobre si, aunado a la autorización del Consejo de Seguridad y la defensa legítima ante un ataque armado (ninguna de las cuales se dieron en este caso), el uso de la fuerza para impedir una catástrofe humanitaria constituía una excepción a la prohibición general enunciada en el artículo 4 (2). Algunos doctrinantes³¹ sostienen que se enmarcaba dentro de la interpretación que podía hacerse de la frase “o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas” por tratarse de una catástrofe humanitaria reconocida como tal por el Consejo de Seguridad (el cual en ningún momento autorizó de manera específica el

uso de la fuerza), el hecho que se habían agotado todos los posibles recursos alternativos, porque la fuerza se limitó a conjurar la amenaza y dado que el empleo de la misma cumplió con las condiciones de necesidad y de proporcionalidad.

Sostiene ese sector de la doctrina que la práctica de los estados ha demostrado que el uso de la fuerza en esta circunstancia es una regla de la costumbre internacional, la cual además gozó del apoyo de algunos países que también defendieron la legalidad de la acción.³² Sin embargo, no fue unánime esta posición, y la acción suscitó fuertes críticas. Luego del anuncio sobre la intervención de la OTAN, se convocó una reunión urgente del Consejo de Seguridad. En la misma, hubo declaraciones en contra de la intervención. Yugoslavia- previsiblemente- manifestó que ese organismo (la OTAN) había sido “desenmascarado” y había agredido unilateralmente (violando el ordenamiento jurídico) a un país que estaba ejerciendo su derecho soberano de luchar contra el terrorismo e impedir la secesión de parte de un territorio que siempre le había pertenecido a Serbia y a Yugoslavia. Por su parte, China condenó la decisión unilateral de OTAN de emplear la fuerza, precisando que el único órgano facultado para actuar o decidir cómo se debería actuar era el Consejo de Seguridad, según los postulados del derecho internacional.

Aparte de estas declaraciones condenatorias, no hay evidencia en la práctica de los estados, como fuente principal del derecho internacional, de una reacción armada para evitar una catástrofe humanitaria. Es cierto que los países han siempre defendido la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, y las han considerado normas de derecho internacional de obligatorio cumplimiento, pero ello no equivale a afirmar a que con ello se ha creado una norma consuetudinaria que autorice la fuerza para evitar crisis humanitarias.

Es probable que la OTAN hubiera resuelto, amparada jurídicamente en el argumento que se esbozó por el anteriormente citado Greenwood, utilizar la fuerza sin la autorización expresa del Consejo de Seguridad³³ por la imposibilidad política de lograr que éste emitiera una resolución expresamente autorizando la fuerza. Al ser Rusia parte de ese órgano, y por obvios intereses políticos, es probable que la hubiera vetado de inmediato.

Aunque quizás existía una razón loable y legítima para intervenir en Kosovo, no por ello se puede afirmar que se tratara de una acción legal- por el contrario, se erigió más bien como una violación al marco jurídico que regula el uso de la fuerza. Aunque sea cierto que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es sin duda la defensa de los derechos humanos y otros propósitos similares, y aunque fuese cierto que se habían ya agotado todos los medios para conjurar la crisis, el uso de la fuerza para evitar una catástrofe humanitaria no se ha consolidado como una regla de derecho consuetudinario internacional, y no ha sido objeto de práctica frecuente, generalizada y reiterada de diferentes estados en diferentes lugares del mundo y por actores pertenecientes a variados regímenes jurídicos.³⁴

Conclusiones: El derecho y la realidad—La Práctica de los Estados

En los cuatro casos examinados anteriormente se evidencia que las normas vigentes en materia de uso de la fuerza se pusieron a prueba y de una forma u otra fueron desafiadas. En dos casos dentro del contexto de la lucha contra el terrorismo, y en

otros dos bajo distintos escenarios. A la luz del análisis que se hizo sobre el uso de la fuerza, se observa que las únicas dos excepciones a la prohibición general consignada en el artículo 4 (2) de la Carta de Naciones Unidas son la legítima defensa sustentada en la existencia de un ataque armado bajo los términos y con las características de los casos y la doctrina señalados arriba, y la autorización expresa del Consejo de Seguridad. En el caso de Kosovo, se pretendió argumentar la existencia de una tercera excepción, que se configuraba a partir de la existencia de una catástrofe humanitaria. Se encontró que el derecho internacional consuetudinario no apoyaba tal argumento, en la medida en que no se ha verificado práctica suficiente de los estados, ni el elemento de *opinio iuris* requerido, para justificarla. En esa medida, su legalidad fue cuestionada.

En el caso de Colombia, la existencia de un ataque armado no es del todo clara y, aun si se aceptara que lo es, en el elemento de la necesidad subsisten también algunos cuestionamientos. Así, se concluiría también que, bajo esos criterios, el uso de la fuerza en esa oportunidad no se ajustó a la normatividad vigente.

En el caso de Irak, los aliados pretendieron construir un elaborado argumento para afirmar que se contaba con la autorización del Consejo de Seguridad. Sin embargo, el mismo se apoyó en criterios de interpretación que no gozan de mayor consenso ni encajan cómodamente en las casillas jurídicas analizadas. Adicionalmente, los cuestionamientos a los criterios de necesidad y proporcionalidad arrojan serias dudas sobre la legalidad de la ofensiva. En este tercer caso, entonces, estaríamos también ante una situación de violación del derecho internacional.

En Afganistán no es claro que la reacción de Estados Unidos se hubiera sustentado en la existencia de un ataque armado, pues el argumento principal esbozado fue que el régimen Taliban había cometido un atentado terrorista y que el agredido tenía el derecho de actuar para impedir que volviera a hacerlo. Es decir, se apoya no en el requisito de la existencia de un ataque armado, sino en una interpretación de la inminencia del mismo que va más allá de los parámetros establecidos por el derecho consuetudinario, la jurisprudencia internacional y por otras fuentes. Estamos entonces frente a un cuarto escenario en el que se cuestiona seriamente la legalidad del uso de la fuerza.

Lo cierto, sin embargo, es que por lo menos en los casos de Kosovo, Afganistán y Colombia, las acciones adelantadas por los agresores encontraron un respaldo y una legitimidad considerable. Era percibido por el grueso de la comunidad nacional e internacional como legítimo que Colombia persiguiera y eliminara a uno de los terroristas más peligrosos de las FARC y el culpable de miles de muertes y atentados terroristas. Lo era también que se actuara para ponerle fin a la catástrofe humanitaria que ocurría en Kosovo y no se admitía que mientras ello sucedía el resto de países permanecieran en la indiferencia. Vengar la muerte de miles de ciudadanos por los atentados a las torres gemelas también era aceptado por la sociedad norteamericana y la mayoría de otras naciones como un acto legítimo.

En los tres casos, aquello que el derecho sanciona o prohíbe es validado por los estados, reflejando una pugna entre lo legal y lo legítimo y generando reflexiones sobre la validez o utilidad de un régimen jurídico que es sistemáticamente violado por parte de los países. Ante esta situación, son cuando menos dos las posibles vías a las cuales se puede acudir. La primera de ellas consiste en buscar soluciones dentro

del marco jurídico existente – incluso si esa solución implica que por la rigidez del derecho, en la realidad los sujetos violen las normas de manera legítima y deban asumir las correspondientes sanciones- y la segunda supone buscar modificarlo. A través de la doctrina de la defensa preventiva, la corriente que defiende la posición de Estados Unidos y su política general de defensa parece inclinarse por buscar modificaciones en el derecho. Lo hace a través de una interpretación bastante particular de la noción de “riesgo inminente”. Lo anterior resulta bastante peligroso, con lo cual quizás sea más conveniente buscar soluciones dentro de las normas existentes. Examinemos cada uno de los casos para explicar lo anterior.

La acción de la OTAN en Kosovo fue quizás en última instancia el resultado de la incapacidad de llegar a una decisión consensuada en el seno del Consejo de Seguridad. En la ausencia de cualquier mecanismo adicional, se optó por la intervención armada. Si bien fue una legítima reacción, también fue ilegal. Ante ello, en futuro lo propio sería explorar y formular modificaciones al sistema de toma de decisiones y la configuración del poder en esa instancia. Esta idea de reforma del Consejo no es nueva, y ha sido objeto de amplia discusión en la literatura.³⁵ Asimismo, podría plantearse que a raíz de este caso, y sujeto a que la práctica de los estados en el futuro lo valide y lo reivindique, se está formando en el derecho internacional una norma jurídica que indica que existe una tercera excepción a la prohibición de usar la fuerza, y que esa excepción requiere de: la declaración del Consejo de Seguridad sobre la ocurrencia de una catástrofe humanitaria, el agotamiento de toda posible alternativa de acción y el empleo de la fuerza de manera limitada y con sujeción estricta a los principios de necesidad y de proporcionalidad. Se trataría, entonces, de una norma que está en proceso de consolidación, que se está formando en el mundo del derecho internacional, y que dependerá de la reiterada, frecuente y generalizada práctica de la misma por parte de varios países en diferentes zonas y con variados sistemas jurídicos para que se convierta en costumbre internacional.

El caso de Irak refleja en parte lo ocurrido en Kosovo en cuanto a las limitaciones del Consejo de Seguridad, pero también la necesidad de reconocer que lo que ocurrió allí fue un uso ilegal de la fuerza. La agresión, no autorizada, desproporcionada e innecesaria en términos jurídicos, fue más bien la expresión de la voluntad de algunas potencias mundiales sobre otra más débil. Y el derecho fue moldeado para validar esa acción. Bajo una perspectiva netamente funcionalista, es un ejemplo de cómo el poder hegemónico busca determinar la forma como se interpreta el derecho.³⁶

Frente a los casos de Colombia y de Afganistán la situación es más compleja, y además enmarcada en un contexto de lucha contra el terrorismo, en donde se pretendió defender una interpretación de los conceptos de ataque armado y especialmente de inminencia del mismo, al igual que del concepto de necesidad, diferente a los trazados por el derecho internacional consuetudinario. Ambos casos fueron esencialmente el reflejo de una doctrina claramente marcada en la política de defensa de Estados Unidos desde el año 2002³⁷, la cual ha sido recogida por otros países (en este caso Colombia) y que busca revivir una institución que ha sido rechazada por la mayoría de doctrinantes y por las fuentes secundarias de derecho internacional: el uso preventivo de la fuerza.

Estados Unidos señala en el documento sobre la estrategia de seguridad na-

cional de 2002 que: “ejerceremos nuestro derecho a la legítima defensa actuando de manera preventiva dada la inmediatez, la magnitud y el daño de las amenazas actuales [...] adaptando el concepto de riesgo inminente a las capacidades y objetivos de nuestros actuales adversarios”.³⁸ Es un claro desafío al régimen jurídico existente, en el cual la noción de ataque armado y de riesgo inminente se miden bajo los parámetros establecidos por la Corte Internacional de Justicia en el caso Nicaragua (entre otros), por el Derecho de los Tratados y por reconocidos tratadistas, tal como se señaló anteriormente. Es cierto que la lucha contra el terrorismo plantea nuevos desafíos y retos. Existen hoy diferentes medios³⁹ a los que existían en otras épocas y los métodos de acción de los terroristas se han modificado. Y también lo es que el derecho es a veces rígido e impone algunas restricciones que hacen incómoda la labor de las fuerzas de la ley y del orden. Pero esos aspectos aparentemente negativos del orden jurídico también defienden principios básicos y garantizan ciertas libertades.

Argumentar que la lucha contra el terrorismo requiere de una reingeniería del marco jurídico (o sugerir que el existente debe ser reinterpretado), y más allá de eso, declarar abiertamente que ese cambio debe girar en torno al uso de la fuerza de manera preventiva, es permitir que los gobernantes interpreten de manera prácticamente irrestricta cuándo se considera que existe una amenaza terrorista. Eso puede conducir a graves excesos y a justificar violaciones y derechos en el nombre de la lucha contra el terrorismo.

Es conveniente que se reverse la tendencia que se ha ido presentando de permitir o condonar el uso preventivo de la fuerza. El peligro de ello es claro (socavar principios fundamentales) y los ejemplos de abusos por detenciones arbitrarias y privación ilegal de la libertad no son pocos y han sido duramente criticados.⁴⁰ La discrecionalidad lleva a abusos que desacreditan y deslegitiman la lucha contra el terrorismo.

En la realidad lo que puede pasar es precisamente que en determinadas ocasiones se tolere- o se castigue si hay presión o voluntad para ello, por parte de la comunidad global una violación al derecho internacional por una causa determinada (como ocurrió en Kosovo) y se legitime algo contrario al orden jurídico. Pero ello no equivale a que el acto sea legal, y cualquier intento de argumentar que lo es debería ser rechazado. Krisch resume de manera muy clara este punto al manifestar lo siguiente: “it is up to them (states) to decide whether a persuasive case has been made for an exception to the rules intended to control and inhibit states recourse to force; or to put it another way, whether to waive the penalties for a legitimate breach of legality [...] obviously, pleas of necessity are amenable to abuse. The appropriate systemic response to any plea of extreme necessity is extreme caution, but also extreme diligence in promoting synthesis and synergy between legality and legitimacy: between what is lawful and what is right”. Es la aceptación de una realidad: la rigidez de la ley (aquella noción de *dura lex, sed lex*) puede llevar a su violación, que en ocasiones puede ser o tolerada o castigada por los diferentes estados.

El análisis de los cuatro casos presentados ha demostrado cómo las normas internacionales que regulan el uso de la fuerza han sido desafiadas por situaciones concretas en las cuales los países han recurrido a la intervención armada para eliminar lo que han considerado como amenazas de una u otra naturaleza. La lucha

contra el terrorismo, en especial, plantea enormes retos al ordenamiento jurídico, y a la interpretación que algunas naciones- en particular Estados Unidos y sus más fuertes aliados- hacen de las normas vigentes. Se ha elaborado un discurso que cada vez resulta más persuasivo- reflejado ello en la práctica misma de los estados- y que pretende imponerse para guiar la política antiterrorista de los países. Esta doctrina de la defensa preventiva que se ha hecho explícita a partir de los ataques del 11 de septiembre abre una puerta a la arbitrariedad de los estados y a la facultad que los mismos tienen para determinar cuándo es legal utilizar la fuerza. Se aparta de la naturaleza y espíritu de los artículos de la carta de Naciones Unidas que buscaron desde un inicio limitar ese recurso.

Si bien es cierto que la lucha contra el terrorismo plantea unos retos difíciles, como también ocurre con el crimen organizado y otros fenómenos de violencia, no es conveniente aceptar el discurso de la defensa preventiva como una herramienta para combatir el fenómeno. El derecho internacional cuenta con un marco jurídico que, si bien en ocasiones puede ser limitante y restrictivo, es suficiente y adecuado y traza unos parámetros estrictos que deben obedecerse para impedir decisiones unilaterales e interpretaciones subjetivas de las normas. Las transgresiones al derecho internacional han sido en ocasiones sancionadas y en otras legitimadas. Hace parte de las relaciones internacionales y de la dinámica de poder, y ello continuará ocurriendo. Es preferible que los países se sometan al juicio internacional- de hecho o de derecho- tras sus actuaciones, pero no es conveniente que continúe haciendo carrera la doctrina de la defensa preventiva para justificar decisiones arbitrarias que ponen en riesgo principios básicos de legalidad y de humanidad. Tal como señaló la Comisión Inter Americana de Derechos Humanos en su reporte luego de la expedición de la Convención Inter Americana contra el Terrorismo, “el verdadero objeto y propósito de las iniciativas antiterroristas en una sociedad democrática es proteger las instituciones democráticas, los derechos humanos y el estado de derecho, y no lo contrario”. La lucha contra la ilegalidad- el terrorismo- será exitosa si se combate con medios legales y respetando el ordenamiento jurídico. Al apartarse de esa lógica, termina convirtiéndose en todo aquello que busca derrotar.

Notas

¹ Se trata de la intervención de la OTAN en Kosovo y la invasión por parte de tropas aliadas a Irak.

² El artículo 38 (1) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia señala como fuentes de derecho internacional “a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.” En: <http://www.un.org/spanish/aboutun/icjstat.htm>.

³ Como la segunda organización internacional más grande del mundo, la ONU cuenta

con la membresía de 193 estados.

⁴ Ver: <http://www.un.org/es/documents/charter/>.

⁵ Para ello, se recomienda consultar el texto “International Law (Cases and Materials), editado por Louis Henkin. Tercera Edición, West Group (Septiembre de 1993).

⁶ Así lo estableció la Corte Internacional de Justicia en el caso Relativo a la Plataforma Continental (Jamahiriya Árabe Libia contra Malta) de 1985. En: <http://www.icj-cij.org/docket/files/68/6415.pdf>.

⁷ En efecto, en los artículos precedentes de la Carta, se establece que el Consejo propone diferentes medidas en contra de los estados para obligarlos a cumplir con las instrucciones que emite en las resoluciones, tales como sanciones diplomáticas y económicas, embargos, y otros castigos similares. Si con esas medidas los estados afectados no cumplen, y persiste la amenaza a la paz y a la seguridad mundial, el Consejo ordenará la adopción de todas las medidas que sean necesarias, incluyendo la fuerza, para eliminar la amenaza.

⁸ Michael Wood, *The interpretation of Security Council Resolutions*. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (p.82). En: http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/wood_2.pdf.

⁹ Ver: International Court of Justice. *Advisory Opinion: Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. 2004. En: <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>.

¹⁰ Ver: International Court of Justice. *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua*. (Nicaragua v United States of America), 1986. En: <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>.

¹¹ *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua*, *ibid*.

¹² Nicaragua - cita completa – p. 103, para 195).

¹³ Ver: International Court of Justice. *Case Concerning Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v United States of America)*. En: <http://www.icj-cij.org/docket/files/90/7287.pdf>.

¹⁴ Ver: http://avalon.law.yale.edu/19th_century/br-1842d.asp.

¹⁵ Traducción libre – en el texto en inglés se refiere a un ataque “instant, overwhelming, leaving no choice of mean, moment for deliberation” Caroline Case, *ibid*.

¹⁶ Elizabeth Wilmhurst, "The Chatham House Principles of International Law on the Use of Force in Self-Defence." *International and Comparative Law Quarterly* 55, pp. 963-972.

¹⁷ Traducción libre. El texto en inglés reza: “The Submission of the Exercise of the Right of Self-defence to the Conditions of Necessity and proportionality Is a Rule of Customary International Law.” *Advisory Opinion - Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. 1996. op.cit., página 245 para 41.

¹⁸ *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*. (Nicaragua v United States of America), 1986, op.cit., p.94. para 176.

¹⁹ Nicaragua, op. cit.

²⁰ International Court of Justice. *Case Concerning the Gabczykovo-Nagyymaros Project (Hungary/Slovakia)*, 1997. Página 40, parrafo 51. En: <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>.

²¹ International Court of Justice. *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)* 1996. En: <http://www.icj-cij.org/docket/files/90/7287.pdf>.

²² Elizabeth Wilmhurst, op. cit.

²³ Así lo establece el artículo 51 (5)(b) del Protocolo Adicional I de 1976 a los Convenios de Ginebra de 1949, cuyas disposiciones son complementadas por, entre otros

instrumentos, el Protocolo II Adicional al Convenio sobre armas convencionales y el artículo 8(2)(b)(iv) del Estatuto de la Corte Penal Internacional

²⁴ Fuerzas Militares de Colombia. “Éxitos Operacionales”. En: http://www.fuerzasmilitares.org/phase_two/index.php?action=printpage;topic=77.0.

²⁵ Por ejemplo, denunciar a Ecuador ante instancias internacionales por la comisión del delito de albergar terroristas, consignado como tal en varias convenciones internacionales y regionales contra el terrorismo y algunas resoluciones del Consejo de Seguridad.

²⁶ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 678 de 1990.

²⁷ Ver comunicados de Prensa Consejo de Seguridad de Naciones Unidas S2003/351 y S 2003/350. En: <http://www.un.org/en/unpress/search.asp>.

²⁸ El primero se refiere a la facultad del Consejo de Seguridad de determinar cuándo existe una amenaza a la paz y seguridad global, mientras que el segundo se relaciona con la competencia que tiene ese órgano para ordenar el uso de la fuerza. Ver Carta de Naciones Unidas, op. cit.

²⁹ Se había comisionado a un enviado especial, el señor Hans Blix, para que inspeccionara las instalaciones Irakíes en las cuales se especulaba podría haber armas de destrucción masiva. Los estudios de Blix, que por demás no llegaron a su final porque se atacó antes de contar con su reporte final, no concluyeron que efectivamente había armas de destrucción masiva en Irak, y menos que el país estuviera buscando usarlas.

³⁰ Ver Resoluciones del Consejo de Seguridad 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998) y 1244 (1999). En: <http://www.un.org/Docs/scres/1998/scres98.htm>.

³¹ Principalmente Christopher Greenwood, actual magistrado de la Corte Internacional de Justicia y abogado defensor de la OTAN luego del bombardeo. Ver: Greenwood, Christopher, ‘International Law and the NATO Intervention in Kosovo’, ICLQ 49 (2000), p. 926-934.

³² Así lo demuestran las declaraciones hechas por Alemania, Canadá y Gran Bretaña, entre o tras, en el Comunicado de Prensa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas Numero 6657 de Marzo del 1998- En: <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990326.sc6659.html>.

³³ Aunque también una parte de la justificación radicó en sostener que la autorización no tenía que ser expresa, y que al proferir una serie de resoluciones en las cuales señalaba que había que evitar la catástrofe humanitaria que estaba ocurriendo en Kosovo a toda costa el Consejo de Seguridad estaba tácitamente autorizando la fuerza.

³⁴ Como se anotó en partes anteriores del texto, éstas son las condiciones que ha establecido la jurisprudencia para determinar la existencia de una norma consuetudinaria de derecho internacional. Corte Internacional de Justicia. Caso Relativo a la Plataforma Continental (JamahiriyaArabe Libia contra Malta) de 1985. En: <http://www.icj-cij.org/docket/files/68/6415.pdf>.

³⁵ En la doctrina, Inis Claude ha estudiado el tema y ha propuesto la necesidad de cambios en este órgano, señalando que el patrón actual de distribución del poder no es adecuado para las necesidades actuales. Vease: Claude, Inis. *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 3rd ed., 1964, Capítulo 12 (pp. 223-260).

³⁶ Ver: Nico Krisch, ‘Legality, Morality and the Dilemma of Humanitarian Intervention after Kosovo’, EJIL 13, 2002, paginas 323-335.

³⁷ Ver: US National Security Strategy document (September 2002). En: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

³⁸ Traducción libre. El texto en inglés reza: “We will exercise our right to self defence

by acting pre-emptively given the immediacy of today's threats, magnitude and harm [...] Adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries." Ver: US National Security Strategy document (September 2002). Op.cit.

³⁹ Por ejemplo, las tecnologías de la información y lo que se denomina hoy ciberterrorismo.

⁴⁰ Ver: Hamdan v. Rumsfeld, 548 U.S. 557 (2006).

Bibliografía

- Byers, Michael. "Preemptive Self-Defense: Hegemony, Equality and Strategies of Legal Change", *Journal of Political Philosophy* 11, 2003.
- Byers, Michael. "Terrorism, the Use of Force and International Law after 11 September", 51 *ICLQ* (2002).
- Carta de Naciones Unidas.
- Cassese, Antonio. *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, 1986.
- Cassese, Antonio. "Terrorism is also Disrupting some Crucial legal Categories of International Law" 12 *EJIL* (2001).
- Claude, Inis. *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 3rd ed., 1964.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resoluciones 678 (1990), 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998) y 1244 (1999) En: <http://www.un.org/Docs/scres/1998/scres98.htm>.
- Corte Internacional de Justicia. *Caso Relativo a la Plataforma Continental* (Jama-hiriyaArabe Libia contra Malta), 1985. En: <http://www.icj-cij.org/docket/files/68/6415.pdf>.
- Dinstein, Yoram. *Aggression and Self-Defence*, 2005.
- Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. En: <http://www.un.org/spanish/aboutun/icjstat.htm>
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En: <http://www.un.org/spanish/law/icc/>
- Fuerzas Militares de Colombia. "Éxitos Operacionales". En: http://www.fuerzasmilitares.org/phase_two/index.php?action=printpage;topic=77.0.
- Gray, Chris. *International Law and the Use of Force*, 2004.
- Greenwood, Christopher. "International Law and the NATO Intervention in Kosovo", *ICLQ* 49, 2000.
- Greenwood, Christopher. "International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida and Iraq", 4 *San Diego International Law Journal*, 2003.
- Henkin, Louis. *International Law (Cases and Materials)*, Tercera Edición, West Group (Septiembre de 1993).
- International Court of Justice. *Advisory Opinion - Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. 1996.
- International Court of Justice. *Advisory Opinion- Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. 2004. En: <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>.
- International Court of Justice. *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua*. (Nicaragua V United States of America), 1986. En: <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>.
- International Court of Justice. *Case Concerning Oil Platforms* (Islamic Republic of Iran v United States of America). En: <http://www.icj-cij.org/docket/files/90/7287.pdf>.
- International Court of Justice. *Case Concerning the Gabcykovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), 1997. En: <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>.
- Krisch, Nico. "Legality, Morality and the Dilemma of Humanitarian Intervention after Kosovo", *EJIL* 13, 2002.

- US National Security Strategy document (September 2002). En: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.
- Wilmhurst, Elizabeth. "The Chatham House Principles of International Law on the Use of Force in Self-Defence". *International and Comparative Law Quarterly*, 55.
- Wood, Michael. "The interpretation of Security Council Resolutions". *Max Planck Yearbook of United Nations*. En: http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/wood_2.pdf.

Análisis, Aplicación, y Contraste de los Cuatro Pilares Teóricos del Terrorismo a la “Guerra Contra el Narcoterrorismo” en México: 2007–2011

Eduardo Hodge Dupré

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar, aplicar y luego contrastar los cuatro pilares teóricos del terrorismo a la guerra contra el narcoterrorismo que el gobierno mexicano ha desarrollado entre los años 2007 y 2011. La hipótesis central propone que en México no hay terrorismo, porque los elementos troncales que sostienen este concepto, como lo es la motivación política, la premeditación, el ataque a civiles y el terror generalizado, no se aprecian en la realidad.

Planteamiento del Problema

La llegada del nuevo milenio fue clave para el devenir histórico de México. Luego de 71 años de hegemonía política, el *Partido Revolucionario Institucional* perdió las elecciones presidenciales frente al *Partido de Acción Nacional*. Vicente Fox, el nuevo presidente, ofreció una mayor democratización del país, un cambio político que dejaría atrás los malos vicios del ejecutivo y llevar al país a un mejor nivel de vida. Pero el creciente avance del narcotráfico y la violencia amenazaban el cumplimiento de estos objetivos, razón por la cual pasaron a constituir la lista de aquellos fenómenos que debían ser contenidos y erradicados por la seguridad pública. Para ello, el nuevo Presidente formó una estrecha alianza con los poderes Judicial y Legislativo, y propuso una serie de reformas de administración pública federal. Entre éstas, figura la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, el cambio de nombre y de potestades de otras dependencias fiscales (Miguel Norzagaray, 2010: 127).¹

Un año después del ascenso del PAN, México tuvo que aprender a vivir con los efectos que produjo el 11S, que no sólo impactó al país en términos económicos, políticos y culturales, sino que también puso en jaque su tablero de la seguridad. Como lo planteó Benítez Manaut (2010), México pasó a ser una pieza fundamental en la hipótesis de seguridad de Estados Unidos, ya que la frontera que comparten ambos países sur representó una zona de fácil acceso para cualquier grupo terrorista, incluso el encarnado por Al Qaeda. Esto obligó al gobierno de Bush a implementar una serie de medidas de disuasión y contención destinadas a la fortificación del límite entre ambos países. El objetivo, para Estados Unidos, no era otro que evitar un segundo ataque de connotaciones terroristas al interior de su territorio.

La hipótesis de seguridad que nos propone Benítez (2010) tiene una lógica geográfica, pero también contiene una razón organizacional. La debilidad de las instituciones mexicanas, que por décadas han estado deterioradas por la corrupción, preocupaba a Estados Unidos porque no le entregaban la confianza ni tampoco la

seguridad necesaria frente a una segunda ola de ataques terroristas. En esa perspectiva, el levantamiento de muros fronterizos y la colocación de más policías en los pasos limítrofes resultaban estériles si no se potenciaban las instituciones mexicanas. A esta debilidad, era necesario agregar un segundo factor, y es que la violencia en México iba en un considerable aumento producto de la competencia entre los cárteles, los cuales no escatimaban costos cuando se trataba de imponer el respeto y asegurar los espacios de intercambio.

El Presidente Fox tuvo que enfrentar una serie de acontecimientos ligados a la vinculación entre debilidad institucional y narcotráfico. Tal vez, el caso más emblemático fue el escape del “Chapo” Guzmán desde la cárcel, situación que demostró la urgencia de una reforma estructural en este plano. Pese a la preocupación de Estados Unidos por ambos tópicos, el Gobierno Federal pareció no muy convencido de colaborar con su vecino, negándose incluso a apoyar sus iniciativas militares en Irak. Aunque esta tendencia se mantuvo durante todo el sexenio de Fox, el giro hacia la coordinación total se dio con el segundo gobierno *panista*, con el cual Estados Unidos ha mantenido una relación bilateral extremadamente cómoda y amigable.

Desde sus tiempos como candidato presidencial, Felipe Calderón trató la problemática de la seguridad como uno de los ejes centrales de su programa. Esto lo llevó a sintonizar muy bien con el Presidente Bush, con quien se alineó en su “guerra contra el terrorismo”. Incluso prometió batallar contra la corrupción y el narcotráfico, y así evitar el surgimiento de cualquier tipo de amenazas que atente contra la integridad de Estados Unidos. La estrecha relación llegó a tal punto, que México comenzó a replicar conceptual y operativamente el concepto de *guerra contra el terrorismo* para referirse a la lucha contra los cárteles de la droga, grupos que desde el 2007 venían experimentando un incremento cualitativo y cuantitativo de la violencia en el país. En la construcción de esta representación, han interactuado tres factores: (a) los discursos públicos que aludían derechamente a que los narcotraficantes eran “terroristas”; (b) la utilización de las FFAA en el combate a las drogas le daba el carácter de guerra (tal vez tomando como modelo las intervenciones en Irak y Afganistán); y (c) la Iniciativa Mérida, proyecto que en sus argumentaciones manifiesta como propósito vencer al terrorismo y similares.²

Asumir el combate contra las drogas como una guerra contra el terrorismo no ha producido los resultados esperados. Se estima que la inversión en seguridad durante este proceso se ha septuplicado respecto al año 2000, época en la que se invirtieron alrededor de 20.000.000 de pesos mexicanos, versus los 130.000.000 que se gastaron el 2009 y los cerca de 120.000.000 del año siguiente. Sin embargo, las tasas de violencia e inseguridad no han decrecido ni menos se han estancado, sino que han aumentado de manera invariable desde el año 2007 (los medios escritos hablan de más de 40.000 asesinatos).³ Esto coincide con la contradicción que plantea Peter Smith (1993) respecto a la *guerra contra las drogas*, cuyos mecanismos a veces producen más violencia que soluciones al problema central. A esto hay que agregarle una situación más, y es que la participación de las FFAA en esta *guerra* las ha expuesto a complejos escenarios asociados a los Derechos Humanos, generando desajustes internos en términos de doctrina y organización (Marcos Pablo Moloeznik, 2010).

Esta guerra contra el terrorismo (o contra el *narcoterrorismo*) no está arro-

jando los resultados que el gobierno mexicano espera. Cada vez se inyecta más dinero, cada vez participan más y mejores efectivos militares, pero los índices asociados a la inseguridad siguen creciendo. Considerando esta contradicción, las preguntas que surgen son: ¿es pertinente asumir este conflicto como una guerra contra el terrorismo? ¿Lo cárteles caben dentro de los parámetros teóricos del terrorismo? La hipótesis de este trabajo propone que la lucha contra los cárteles mexicanos no puede ser considerada como “guerra contra el terrorismo”, porque estos grupos y sus acciones no cumplen cuatro de los elementos más importantes que establece la teoría existente acerca del terrorismo, y que son la naturaleza política del fenómeno, su premeditación, sus blancos principalmente civiles, y finalmente el terror generalizado que engendra en la población. La aplicación de esta *guerra* produce que se luche contra un enemigo que no existe, lo que revelaría la contradicción de los resultados que se expresan en la realidad.

Los objetivos centrales de este trabajo son, por una parte, analizar las cuatro variables teóricas más substanciales del terrorismo, y luego contrastarlas con lo ocurrido en México entre los años 2007 y 2011, y así invitar a releer el caso mexicano para comenzar a esbozar líneas sobre algunas posibles soluciones a sus problemas de seguridad.

El Terrorismo Tiene Objetivos Políticos: Los Cárteles, Económicos

Una de las cuestiones más recurrentes en la literatura especializada sobre terrorismo, es que su más natural y prístina distinción es ser un fenómeno político. Autores como Martha Crenshaw (1998: 7 y ss), Paul Pillar (2001: 25), Bruce Hoffman (2002: 3), Annette Hübschle (2005: 15), Rohan Gunaratna y Lawrence Rubin (2011: 1) y Louise Richardson (2011: 4) defienden la tesis de la matriz política del terrorismo, generando entre ellos una suerte de consenso teórico. Pero este acuerdo parece ser relativo, pues cada uno de los autores le entrega una mirada distinta a las diferentes dinámicas que cobra el fenómeno, que puede estar asociada a la motivación política, al ejercicio de la violencia política o simplemente a la estrategia o planificación política. No obstante esta heterogeneidad de interpretaciones anexas, no hay duda que lo político es la principal estimulación del terrorismo, tanto en su planeación y ejecución como en sus finalidades.

La mejor manera de exponer esta incitación política, es tomando las ideas de Pillar (2001: 25), quien sostiene que el terrorismo, a diferencia de otras manifestaciones de violencia, busca erosionar el orden establecido y sus estructuras de poder. En otras palabras, lo que el autor pretende señalar, es que el terrorismo busca debilitar e incluso derrumbar el *statu quo* institucional-gubernamental-estatal, y no atentar contra “microniveles” cuyos impactos son más locales y particulares que nacionales y totales. Esto podría ser explicado por el discurso social que los terroristas reivindican, y que precisamente busca denunciar los malos gobiernos que reprimen a la población, o los abusos coloniales e imperialistas de ciertas potencias que debilitan a las naciones más pequeñas, y así levantar, desde sus propios métodos de violencia, soluciones alternativas a las propuestas desde los espacios de poder.

El tema del poder es clave para entender esta relación entre política y terrorismo. Incluso Noam Chomsky (1991: 2) ha relacionado ambas cuestiones propo-

niendo que el terrorismo es una suerte de instrumento que está al servicio de algunos sistemas de poder. Es en esta línea se propone que “la política contemporánea consiste, en lo fundamental, en el manejo del poder y la dominación en contextos societales en los que se ha desarrollado tanto un Estado moderno, como un régimen político y un conjunto de dinamismos –de representación, electorales, de presión, etc.- relacionados con la inclusión/exclusión y las actividades políticas de diversos grupos y organizaciones sociales” (Aznar y De Luca, 2006: 20).

Lo anterior nos invita a pensar que, cuando se habla de política, se habla también de poder, de organizaciones sociales, de los Estados modernos y por tanto de las instituciones públicas. Si sumamos esta idea a la de Pillar, podemos llegar al cumplimiento que el terrorismo no tiene otro objetivo que poner en jaque al aparato estatal en cualquiera de sus manifestaciones. Pero, ¿está dentro de los objetivos de los cárteles mexicanos debilitar al Estado o al Gobierno Federal? Es por esto que se propone una hipótesis distinta a la del gobierno de Calderón, y que dice relación con que la motivación de los cárteles no es política sino que económica. Hay registro de ataques a cuarteles policiales y asesinatos de empleados públicos de diversos rubros, pero no es posible comprobar, desde ninguna fuente, que los cárteles tienen como propósito original destruir el Estado ni menos romper con la realidad política del país.

El rubro de los cárteles mexicanos –de todos, sin excepción- es el tráfico de drogas. Sería poco riguroso proponer que estos grupos tienen otro estímulo, como también lo sería negar que utilizan otros medios para generar dinero, como por ejemplo extorsiones, secuestros y trata de personas. Pero si se analiza bien la realidad mexicana, todas estas fuentes de recursos están estrechamente vinculadas al narcotráfico, por lo cual la siguiente idea de Peter Smith (1993: 37) no puede entenderse de manera aislada y autónoma: “los intereses de los traficantes de drogas han tratado de socavar las instituciones políticas por medio de sobornos, desafíos, intimidación y, en ocasiones, alianzas con movimientos armados guerrilleros”. En otras palabras, esto ha ocurrido y seguirá sucediendo, pero estas acciones no son más que instrumentos que facilitan que el negocio sea expedito, seguro y rentable.

Los dividendos que promueve el negocio de las drogas en México –como también en otros países y a nivel mundial- son literal y extraordinariamente incalculables. Se puede tener una aproximación, pero es imposible ofrecer cifras exactas, pese a que el Gobierno Federal se esfuerza en hacerlo. Lo que sí se puede estimar, es que este negocio es la tercera fuente de recursos más importante para México, sólo superado por el petróleo y las remesas; incluso supera con creces al turismo.⁴ Para tener una aproximación de cuánto dinero mueve el narcotráfico en México, a continuación se ofrecen algunos números que explicarían la naturaleza de este negocio:

1. El precio de la droga es el principal incentivo para desarrollar el negocio. México es un país productor de droga, pero es fundamentalmente un espacio de tránsito de los cargamentos que provienen desde Colombia y que tienen como destino Estados Unidos, ya que por razones monetarias, la droga deja más ganancias allí que Centroamérica y México. A modo de ejemplo, podemos comentar lo que ocurre con la cocaína, que en Colombia el gramo puede variar

entre los 2 y 4 dólares; en México, por razones logísticas y de riesgo, el mismo gramo supera los 12 dólares, y una vez en Estados Unidos, llega incluso a los 100 dólares. En Europa, la misma cantidad se multiplica por 2,5 veces, llegando a los 250 dólares el gramo.⁵ En Estados Unidos, se estima que el mercado de las drogas alcanza los US 64.400.000.000 al “menudeo” y 18.000.000.000 al mayorero. Sin embargo, el consumo interno en México también es un motor bastante determinante de las ganancias arrojadas. Según una investigación desarrollada por el periódico El Universal, al interior del país se consumen por año más de 500 toneladas de marihuana, lo cual involucra un costo aproximado de 40 millones de dólares; en cocaína, el consumo es de 27 toneladas, con un valor aproximado de 345 millones de dólares; de heroína se adquieren alrededor de 4 toneladas, con un valor cercano a los 140 millones de la divisa norteamericana.⁶ Este negocio es muy rentable para postergarlo por otras actividades que son más costosas y que requieren esfuerzos adicionales de planificación que no son fáciles de materializar, o bien que producen riesgos a las rentabilidades.

2. El lavado de dinero, el que si bien es amplio y por tanto difícil de medir de manera exacta, nos permite tener una visión panorámica de cuánto dinero genera el narcotráfico en México. Las fuentes entregan diferentes datos entre sí, pues mientras unas señalan que en el país se lavan entre 10.000 y 25.000 millones de dólares por año⁷, otras proponen que esta actividad produce un rango que va 18.000 a los 45.000 millones de la divisa norteamericana.⁸ De lo que sí hay claridad, es que el lavado involucra una elevada cantidad de dinero, que en términos generales corresponde a más de un 5% del PIB real de México. A esto se debe agregar otro dato, y que corresponde a que año a año, el sistema financiero del país registra excedentes que superan los 10.000 millones de dólares que, se presume, proceden del narcotráfico. En efecto, el lavado de dinero es una pequeña demostración de cuánto dinero produce el narcotráfico.
3. Una demostración más exacta de esta relación entre “droga-dinero”, son las incautaciones de efectivo que las autoridades militares y policiales han realizado durante estos últimos años en México. Llama la atención que estos procedimientos sacan a la luz pública el dinero que los cárteles poseen. El record de estos decomisos data del año 2010, y corresponde al caso de Zhenli Ye Gon, donde las fuerzas policiales capturaron alrededor de 205 millones de dólares en efectivo y 134 toneladas de marihuana. Durante el mes de noviembre del 2011, ocurrieron dos hechos en los que traficantes mexicanos se vieron involucrados. El primero corresponde a la detención de supuestos integrantes de *Los Zetas* en la ciudad de Chicago, Estados Unidos, a quienes la policía les encontró 13 millones de dólares en efectivo y 250 kilos de cocaína.⁹ El segundo concierne al cártel de Sinaloa, a cuyos integrantes se les decomisó más 15 millones de dólares también en efectivo; esta situación es similar a la vivida por el mismo cártel el año 2008, cuando las fuerzas policiales confiscaron más de 26 millones de dólares durante un allanamiento en la ciudad de Culiacán, Sinaloa.¹⁰

Mirando estas cifras y casos particulares, ¿surgen dudas sobre si los cárteles mexicanos buscan debilitar al Estado o en particular al Gobierno Federal mexicano? (alguien podría responder que sí porque evaden impuestos y otras consecuencias, pero esto no tiene nada que ver con un “ataque directo” que los terroristas sí consideran como medida fundamental para el establecimiento de sus objetivos; en otras palabras, la evasión es una cuestión indirecta, y por tanto, sale de los márgenes de este estudio) ¿Es necesario seguir insistiendo en contrarrestar la balanza hacia lo político en desmedro de lo económico cuando se está refiriendo a los supuestos terroristas mexicanos, o sea, los cárteles? En consecuencia, y considerando que el horizonte de los cárteles mexicanos es económico y no político, se invita a quitar la etiqueta de *terroristas* a estos actores, ya que tradicional e históricamente estos últimos sí tienen un proyecto, un programa o un objetivo político que instaurar.¹¹ No hay registro de algo que nos permita plantear directamente que algún cártel, por ejemplo, puso en segundo plano su negocio de drogas para centrarse en la destrucción del aparato estatal o de alguna estructura pública. Dicho de otra forma, ningún cártel ha dejado de traficar para comenzar un nuevo rubro: ¿el terrorismo no genera ganancias directas que la droga sí!

El Terrorismo Es Premeditado: Los Cárteles, Trabajan Según las Circunstancias

La variable de la premeditación está íntimamente vinculada a la motivación política. La razón principal se encuentra en que el terrorismo busca debilitar estructuras estatales, gubernamentales, institucionales y por tanto sociales, y para ello es requisito *sine qua non* una planificación estratégica de los objetivos que se anhela materializar. A esta idea hay que agregarle un complemento, y es que el terrorismo necesita producir un impacto que trascienda en el tiempo, y no ser un hecho coyuntural y/o cortoplacista. Claramente en esto entran a jugar ciertos factores psicológicos, pues se espera que con el golpe terrorista la ciudadanía sienta que el Estado no fue capaz de brindarles la seguridad necesaria, causando en el colectivo un sentimiento de vulnerabilidad que se va a traducir en una pérdida de la legitimación hacia el sistema público.

Entonces, como el terrorismo se propone metas tan altas, es necesario –insisto– que la planificación de sus actos sea rigurosa, sistemática y organizada, pues lo que buscan estos grupos es marcar un “antes y un después” en el devenir histórico de la sociedad en la que están dispuestos a operar (se espera golpear la mente de las personas y hacerles sentir que el aparato que los protege es débil por naturaleza; esto, en la inmediatez, desnuda la fragilidad de los Estados que comienzan a experimentar ciertos colapsos). Es por esto que Bruce Hoffman (2002: 23) se refiere al terrorismo como la “violencia intelectual”, dado que los grupos que lo utilizan preparan sus actos con un trabajo previo que les permita perpetrarlos, y así cumplir las metas que se han establecido. Un error puede costar el fin de la operación y por tanto el incumplimiento de los objetivos fijados previamente. El ya citado Hoffman (2002: 22) nos habla que “el objetivo fundamental de la violencia terrorista es últimamente cambiar el sistema”, para lo cual se requiere de una programación que no surge precisamente de la noche a la mañana, pues el costo que está en juego es muy alto para disiparlo.

Paul Pillar (2001: 25) identifica la premeditación como el primer elemento que distancia al terrorismo de otras formas de criminalización. El autor señala que el terrorismo “no es un asunto de rabia momentánea o impulso” ni tampoco “una cuestión de accidente”, sino que es una expresión de violencia que se sustenta en un proyecto eidético con objetivos claros. Un proyecto de esta envergadura se planifica en un tiempo razonable debido a dos cuestiones. Por una parte, porque apunta a desarrollar una estrategia que asegure la efectividad de los ataques mismos, y por otra, porque necesita construir una “visión de mundo” que los legitime de manera endógena (entre el grupo mismo, que debe operar convencido de lo que desarrolla) y exógena (entre aquellas personas que los apoyan y que no ejercitan la violencia). El lente con que el terrorista interpreta su realidad no se fabrica de un momento a otro; el discurso-razón que avala los acontecimientos que perpetran los grupos terroristas requiere de una discusión y de argumentos que simplemente no se levantan coyunturalmente.

En términos operacionales, el terrorismo cuenta con un amplio “menú de tácticas”, o en otras palabras, múltiples formas de atacar un blanco (Paul Pillar, 2001: 28). Se puede trabajar con bombas humanas, vehiculares; explosivos, dinamita, o simplemente materiales bacteriológicos. En fin, se puede hacer daño de diversas formas. Sin embargo, dicha amplitud desaparece cuando se trata de blancos, pues no todos son importantes ni todos tienen las mismas cargas valóricas para una nación. Para lograr los efectos esperados, los grupos terroristas analizan y estudian exhaustivamente el escenario donde atacarán, y así dilucidarán qué objetivos son más o menos importantes. La premeditación, entonces, pasa por cuánto tiempo y dedicación toma la planificación de las embestidas terroristas, pues no todo lo que está dentro de un país cumple con ese requisito (no tiene el mismo impacto social el ataque al Pentágono o al World Trade Center que a un puente que cruza un río). Desde esta perspectiva, es posible concluir que la premeditación está estrechamente vinculada a la simbología, por cuanto lo que verdaderamente importa es atacar blancos que sean iconos de las naciones y sus respectivas demostraciones de poder. Un ataque bien planificado, con un blanco bien premeditado, golpea la siquis política nacional.

Hay ciertos elementos que nos llevan a postular que los cárteles mexicanos no premeditan ninguno de los actos que cometen, porque los actos de violencia no han alcanzado ese golpe en el consciente nacional. En México, más allá de los casos que se señalan en el próximo acápite, no han existido acontecimientos que generen un colapso institucional generalizado y/o social que desemboquen un desajuste total del país, demostrando que, desde el punto de vista cualitativo, dicha violencia y su planificación no ha sido muy sofisticada. Los asesinatos que se producen en el México actual no tienen aquella naturaleza “intelectual” que antes se mencionó, y esto es fácil comprobarlo a través de la selección de sus *targets* como también en la forma de agredirlos. Desde esta perspectiva, en México no se han atacado esos símbolos nacionales que injurien el espíritu social del país.

Si se analizan los datos existentes en la literatura, periódicos y documentos oficiales respecto a la violencia en México, es confuso medir la premeditación. Esto ocurre porque los hechos parecen cotidianos y por tanto circunstanciales desde el punto de vista operacional (meros asesinatos y descuartizamientos que, por la magnitud y rutina, ya parecen algo normal dentro del escenario nacional; en las fuentes

primarias y secundarias pareciera no existir un hecho relevante y determinante; se asume que el tema es complejo, pero la tendencia es que las fuentes abordan el proceso más desde lo general que desde lo particular). Pero también es necesario considerar un segundo factor, y que dice relación a que hechos de mayor relevancia no han superado la barrera de la especulación, debilitándose la posibilidad de estar frente a un fenómeno premeditado. El caso más concreto ocurrió el 8 de octubre del 2009, cuando fuerzas de seguridad tomaron detenidos a algunos integrantes del cártel de Sinaloa que, aparentemente, planeaban asesinar al Presidente Calderón. Un hecho de tal envergadura por cierto que hubiese generado un desequilibrio estructural, y por tanto cambios al orden establecido, pero hay que ser realistas y decir que esto no pasó más allá del rumor político-periodístico.¹²

La ambigüedad y *farandulización* del fenómeno por parte de las fuentes (oficiales y periodísticas, sin exclusión) impiden comprobar que los cárteles premeditan sus actuaciones, situación que obstaculiza el análisis y una eventual comprobación de la hipótesis que se presenta. Por un lado, porque el acto terrorista en sí debe arrojar las pruebas necesarias que demuestren que hubo un proceso de planificación previo, cuestión que no es nada de fácil cuando hay intereses políticos de por medio (¡la constante necesidad de captar apoyo ciudadano y alinear a la sociedad contra estos grupos!). Tampoco es posible medir con certeza los impactos psicológicos que se producen en las personas, y pesquisar cuánto de esto llegó a la mente de las personas. Por otro lado, está la información que entregan los aparatos de inteligencia, que desvían la atención política y pública hacia otros horizontes. En ese sentido, el ejemplo más concreto es el supuesto - y planificado - atentado a Calderón durante el 2008, cuyas dinámicas nos invitan a concluir que en realidad no fue más que un escenario artificial que tenía como principales intenciones legitimar la “guerra contra el terrorismo” y situar a los cárteles como los verdaderos enemigos de la nación.

En consecuencia, para los efectos de la situación mexicana actual, es más funcional y acertado referirse a la metodología de los cárteles como un acto circunstancial más que un procedimiento premeditado, puesto que los mecanismos que utilizan para legitimarse frente a sus respectivos pares, en realidad demuestran que no es necesario reflexionar ni menos planificar ninguna estrategia ni táctica. ¿Acaso descuartizar, acribillar o degollar, requieren de algún método o planificación, más allá de los conocimientos básicos que toda manipulación de instrumentos filosos debe poseer? Desde el 2007 a la fecha por cierto que ha habido numerosos asesinatos, pero nada que haya afectado de manera substancial el devenir histórico de México ni menos las mentalidades ciudadana, cuestión que expone que esto no es parte del proyecto de ningún cártel.

El Terrorismo Ataca Blancos Civiles: Los Cárteles, Mayoritariamente Blancos Involucrados con el Negocio

Embestir lugares colmados de personas comunes y corrientes, es el primer designio de los grupos terroristas. Atacar civiles se vuelve trascendental para los objetivos terroristas, porque una vez perpetrados, el escenario de dolor físico, psicológico y emocional que produce en el resto de la población genera un desajuste total, e incluso mundial, más aún si se considera el rol extensivo de los medios de comunicación

que cubren los sucesos de manera simultánea a todo el planeta. Esto se funda en que estos grupos sí buscan aquel colapso sistémico, porque desean que los Estados demuestren su debilidad ante los ciudadanos, quienes pronto comienzan a deslegitimar el aparato porque no se sienten seguros y porque éste no fue capaz de impedir los atentados. Las personas comienzan a cuestionar las medidas del Estado y éste comienza a invertir enormes recursos económicos y políticos para que las personas recobren la confianza. Dependerá cómo el Gobierno central asuma el nuevo escenario para que caiga o crezca en popularidad. No hay duda que una vez ejecutados los ataques terroristas, se produce un desgaste estructural para los gobiernos, que deben centrar sus fuerzas en dos frentes: la lucha contra el terrorismo y el discurso político hacia los ciudadanos. En suma, ese es el panorama general que se presenta.

Tom Marks (2005) nos presenta una tesis que distingue al terrorismo de la insurgencia. El autor sostiene que, mientras la insurgencia necesita de la población para concretar sus objetivos (a través de la ya famosa conquista de “las mentes y los corazones”), el terrorismo la utiliza como su principal blanco. No obstante esta tendencia, los terroristas también requieren, para los efectos logísticos y de inteligencia, grupos ciudadanos que los apoyen, aunque estos deben ser una minoría dispersa y clandestina, porque sus intenciones son destruir un *statu quo* cuyo sostén es la ciudadanía. La destrucción y el socavamiento físico, moral, psicológico y emocional de las personas, se convierte en el propósito matriz del paradigma que se busca posicionar el terrorismo. En esta línea, Crenshaw (1998: 17) nutre esta idea y sostiene que “another potential cost of terrorism is loss of popular support. Unless terrorism is carefully controlled and discriminated, it claims innocent victims.” Esto explicaría de alguna forma por qué los terroristas no atacan dependencias militares por ejemplo, porque el impacto sería menor por cuanto las Fuerzas Armadas están preparadas y diseñadas para morir por la nación, en cambio las personas comunes y corrientes no. Además, el golpe social sería distinto y en efecto el colapso sería a menor escala.

Hoffman (2002: 3-6) coincide con Marks al plantear que el terrorismo va directamente contra la sociedad. Sin embargo, a la luz de sus argumentos, es posible proponer un segundo supuesto, y es que el terrorismo selecciona individuos que son claves en la encarnación de la autocracia y del Estado opresor. En otras palabras, el autor nos plantea que el terrorismo arremete contra sujetos determinantes para la política y/o el quehacer nacional (nuevamente la relación entre el terrorismo y símbolos de poder), pues recordemos que, por medio de un proceso mediático, este fenómeno y sus operadores buscan generar un impacto social, demostrar que la realidad es vulnerable e implantar la sensación que todo está muy endeble desde el punto de vista institucional. Integrando esta idea con la variable operacional, Hoffman (Ibid: 17) señala tres factores que inciden en este proceso, y que son el secuestro de actores relevantes para la política y los asuntos militares, rehenes civiles y por cierto bajas de personas sin una participación directa en los problemas que argumentan los terroristas como la principal razón de sus ataques.

Pero, ¿qué sucede en México con respecto a los “blancos civiles”? ¿Los supuestos “terroristas” que el Presidente Calderón y el Estado han situado en la escena política de México, tienen como principal objetivo asesinar a la población civil? Estos cuestionamientos no pueden tener una respuesta cerrada, pero los números y los

acontecimientos nos llevan a postular que el asesinato de civiles no es la prioridad de los cárteles mexicanos por dos motivos: (1) Porque sus objetivos giran en torno a la distribución de la droga y ultimar civiles los desviaría hacia otras preocupaciones, pues a la persecución policial por temas de narcotráfico se le sumaría el asecho por asesinato; (2) Porque el negocio, principalmente el “narcomenudeo”, requiere de apoyo ciudadano, y en ese contexto los sujetos comunes y silvestres no solo ocultan información, sino que también generan un cerco a la intervención policial. Esto último ocurre sobre todo en los sectores urbanos donde se produce el microtráfico, donde las personas se ven beneficiadas por la “lealtad” a los capos de la droga a través de diversas manifestaciones de ayuda económica u obsequios. Para que el negocio prospere, es necesario contar con estas “redes de apoyo”.

Además, una segunda idea que emerge de la realidad mexicana, pero que tal vez es más difícil de medir, es que un buen número de las personas asesinadas tiene algún vínculo directo o indirecto con el narcotráfico. En primer lugar están aquellas personas que integran los cárteles rivales, a quienes hay que amedrentar y perseguir por un tema de demostración de poder, lo cual se explica por una cuestión “geocomercial” (captación de clientes). En segundo lugar, están los policías y militares que enfrentan las bandas criminales, pero también hay un número importante –no exacto por una cuestión compleja de establecer- de funcionarios que, de una u otra forma, fueron ejecutados porque tuvieron algún lazo con los cárteles (encubrimiento, protección o simplemente transacción). En tercer lugar están los políticos que han sido asesinados (alcaldes, gobernadores, entre otros), quienes también deben ser separados, ya que están aquellos que han intentado poner reglas del juego al problema de las drogas y por tanto han encarnado un cierto obstáculo a los carteles, y aquellos que fueron corrompidos por los mismos. Finalmente, los civiles, entre quienes se aprecian aquellos que no tuvieron ningún lazo con los cárteles, pero que fueron alcanzadas por alguna bala sin destino durante algún enfrentamiento, y aquellos que tenían lazos con personas ligadas al negocio.¹³

En esta misma línea, Raúl Benítez Manaut (2010: 14) nos entrega una información clave respecto a los civiles sin participación que han sido asesinados durante los primeros tres años del gobierno del Presidente Calderón. Pasando revista a documentos oficiales y prensa en general, el autor señala que durante el segundo gobierno panista “fueron ejecutadas en total 16.923 personas, de las cuales 12% correspondieron a los jefes de plaza, 17% a los operadores de células, y 71% se dedicaban al narcomenudeo. De la violencia desatada, se afirma que 81 personas no pertenecían a ninguna organización y fueron principalmente víctimas de tiroteos entre sicarios”. En términos porcentuales, las víctimas “inocentes” o civiles no supera el 0,5% del total, demostrándonos que los cárteles no precisan asesinar a personas para generar el impacto mediático, al cual solo llegan a través de una manera más cualitativa y que tiene que ver más bien con las formas que utilizan para reprender a sus contrincantes. Entre éstas, destacan las “narcomantas” y los descuartizados, que por razones más que suficientes, generan un sentimiento de intranquilidad entre los ciudadanos considerando el grado de brutalidad con el que se opera.

Los ataques terroristas, entonces, tienen una constantes desde la lógica operativa, y que es causar terror entre la ciudadanía de manera intermitente a través del asesinato de personas sin una relación directa con su lucha (si los musulmanes que

atacaron el World Trade Center eran antiimperialistas, por decir algo, ¿qué responsabilidad del imperialismo usamericano tenían aquellas personas que trabajaban en alguno de los pisos de las Torres Gemelas?). El concepto “intermitente” alude a que los terroristas pueden variar sus objetivos y sus modos de operar, pero lo que no varía es su objetivo de producir aquella sensación de inseguridad entre los ciudadanos, quienes por lo demás se convierten en los blancos predilectos de sus actos (esto sucede porque las personas civiles, al ver que sus pares están sufriendo, sentirán que lo mismo le puede ocurrir a ellos, pues de alguna forma el terrorismo es transversal en términos de incidencia; afecta a ricos, a pobres, a blancos, a gente de color, a musulmanes, católicos, protestantes, etc.; en ese sentido vuelvo al caso del 11S – ícono del terrorismo contemporáneo-, donde las víctimas fueron desde la máxima autoridad de alguna compañía, hasta aquella persona que ejercía labores de aseo).

En México, hay enfrentamientos, asesinatos, redadas y descuartizamientos todos los días. Como la violencia ha cobrado ribetes públicos, es natural que haya civiles involucrados, quienes padecen los efectos colaterales del proceso de manera instantánea. Sin embargo, como ya se demostró numéricamente, estos últimos son minoría respecto al resto, por lo que cada ataque a instalaciones donde permanezcan civiles, el revuelo parece ser generalizado y estructural. En este sentido, y como ya se mencionó, los medios de comunicación juegan un papel fundamental, pues las imágenes que publican dejan la sensación que esto es habitual y que es parte inherente del proceso, fortaleciendo la imagen de violencia y descontrol que el país hacia el exterior.

Entre los años 2007 y 2011 se han registrado cuatro acontecimientos que han involucrado de manera masiva a civiles. El primero sucedió el 15 de septiembre del 2008, cuando integrantes de Los Zetas lanzaron granadas de fragmentación durante la celebración del día de la Independencia en la Plaza de Armas de Morelia, Michoacán. En este hecho murieron ocho personas y hubo más de cien heridos.¹⁴ El segundo data del 31 de enero del 2010, en Ciudad Juárez, donde un grupo de delinquentes atacó una fiesta y asesinó a 13 escolares y dos adultos. Unos meses después, específicamente el 17 de junio del mismo año, un grupo de personas ingresó a una fiesta de cumpleaños en Torreón y comenzó a disparar abiertamente contra los asistentes. Este hecho dejó 17 muertos y a más de 18 heridos. Un tercer acontecimiento ocurrió el 25 de agosto del 2011, día en el que un comando armado – que aún no se adjudica los hechos- incendió el Casino Royale de la Ciudad de Monterrey, muriendo 52 personas. El mayor número de personas asesinadas halladas corresponde a las fosas comunes de Tamaulipas. Hasta mayo del 2011, han sido encontrados cerca de 400 cuerpos humanos, y las hipótesis que se barajan son diversas, aunque la más pertinente es aquella que propone que estas personas fueron reclutadas para entrar droga a Estados Unidos y que fueron ejecutadas para impedir “traiciones” internas y demostrar frialdad hacia la competencia.¹⁵

No hay duda que el terrorismo como tal ha operado de diversas formas, y la principal explicación para esto, es por que no hay una suerte de *Biblia Terrorista* que establezca de manera uniforme las maniobras que deben aplicar estos grupos. Pero la tendencia más regular de los terroristas es la utilización de explosivos, y esto es porque las bombas ocupan poco espacio y son altamente efectivas, pudiendo asesinar a numerosas personas de manera inmediata. Pero hay otra explicación, y es

que una explosión destruye todo a su paso (instalaciones, infraestructura, además de las vidas humanas), lo que genera una sensación de vulnerabilidad casi total al interior de la ciudadanía. En México, por el contrario, quienes han sido etiquetados de terroristas no aplican de manera sistemática este “ejercicio clásico” de la violencia. El único caso registrado de esta metodología data del 15 de julio del 2010, cuando integrantes de la banda *La Línea*, grupo armado del Cártel de Juárez, pusieron un coche bomba Ciudad Juárez y asesinó a cuatro personas que circulaban por el lugar.

En conclusión, este acápite puso en discusión que la variable del ataque terrorista a blancos civiles no encaja con el caso de los cárteles mexicanos. Estos grupos tienen finalidades económicas, por lo que no pueden ni desean desviar la vista hacia otras cuestiones totalmente ajenas e inconexas al tópico central. Los cárteles buscan generar miedo entre sus pares, por un tema de exposición del poder que poseen y por el control de potenciales espacios de intercambio, y no buscan generar miedo en la ciudadanía porque esto no armoniza con la verdadera naturaleza del negocio de la droga que sí necesita de confianza social, ya sea para proteger el negocio o simplemente lograr cordialidad entre las personas que consumen la droga, sobre todo en los contextos de narcomenudeo (¿Quién ingresaría a comprar droga a una zona donde puede ser asesinado?) Si pensamos bien esta situación, no hay razones lógicas que nos lleven a pensar lo contrario.

El Terrorismo Provoca un Terror Generalizado y los Efectos de la Violencia en México Son Localizados

Finalmente, el cuarto pilar fundamental para hablar de terrorismo es el temor que se produce al interior de la población civil producto de los atentados, ataques y otras situaciones que los grupos aparentemente terroristas generan. Hoffman (2002) es claro al sostener que el terrorismo como tal anhela inducir el miedo. Incluso allí subyace la base semántica del concepto. Al inicio del texto, el autor agrega dos conceptos más, y que son la coerción e intimidación. La primera dice relación con las limitaciones humanas y la segunda está asociada a la amenaza latente que representan los ataques terroristas en la sociedad. Estas variables están estrechamente vinculadas con la pérdida de ecuanimidad que se produce en un contexto de violencia determinado, donde los ciudadanos no circulan ni viven en paz porque no saben dónde ni cuándo serán víctimas del terrorismo. El terrorismo, a diferencia de una ofensiva convencional, embiste sin rostro ni bandera, estando incluso en el lugar menos esperado.

En esta misma línea, Bandura (1998: 168) sostiene que los terroristas instalan una sensación de descontrol absoluto al interior de la sociedad. Por una parte, se aprecia el ciudadano común y corriente que pierde la esperanza en todo lo que lo rodea, y comienza a su vez a desconfiar en cada una de las personas que lo rodean—surge la idea que el terrorista puede estar más cerca de lo que se cree, incluso en el vecindario. Por otra, el Estado expone cada uno de los golpes materiales y espirituales que produce el terrorismo, generando efectos directos en la moral y en la psiquis de la sociedad (esto es un elemento diferenciador entre el terrorismo y las otras manifestaciones de violencia; de todos los fenómenos, sólo el terrorismo y la guerra convencional dejan huellas colectivas en la población). Hermann y Hermann

(1998: 211) incluso hablan del estrés total que producen los hechos de violencia, en tanto que los ciudadanos ven la incapacidad del aparato estatal para predecir los ataques, o bien su capacidad en el plano de las represalias y respuestas.

El terrorismo manipula la vida de las personas, ya que determina clandestina y unilateralmente cuando los ciudadanos deben padecer sus acciones, instalando en la población un estado generalizado de inseguridad que tiene varias consecuencias. Entre éstas destacan: el temor de los ciudadanos por circular libremente a través de la vía pública; la deslegitimación política de los gobiernos que no brindarían la protección básica de las personas; la pérdida de confianza de los inversionistas extranjeros, quienes evitan instalarse en aquellas naciones plagadas de violencia; éxodos humanos desde las zonas de peligro a lugares con menor inestabilidad, lo que genera desajustes comerciales e incluso institucionales. Hay otros asuntos menos “políticos”, pero que repercuten de manera directa en las estructuras económicas, como por ejemplo el turismo. El tema del turismo ejemplifica que el miedo no sólo involucra a los ciudadanos de un país, sino que se extiende incluso hacia los visitantes, quienes dibujan y prejuzgan una imagen del país de acuerdo a los niveles de violencia que se presentan. En suma, el pánico que produce el terrorismo modela las conductas y decisiones de los ciudadanos cuyo principal objetivo es la sobrevivir a la violencia que estos grupos producen.

Hoffman (2002: 17) nos presenta otra idea que nutre la sensación de inseguridad que produce el terrorismo. Para este autor, los terroristas violan todo tipo de códigos que regulan el buen vivir cotidiano de la sociedad. Los terroristas no discriminan en sus ataques, pues no miden la magnitud de sus agresiones. En este plano, Pillar (2002: 27-30) agrega otra variable, y es que estos ataques operan con tanta fuerza y letalidad, que sus efectos explican la horizontalidad que alcanza el terrorismo, y la ampliación de la violencia que les permite adquirir más y mejores dividendos (a mayor sensación de inseguridad en la población, más fértil es el terrorismo). Entre más morbo difundan los medios de comunicación sobre las consecuencias de los ataques terroristas, más fructífero se vuelve el escenario para estos grupos, en tanto que generan un caos total en la ciudadanía que, de otra forma, facilita la debilitación de la imagen del Estado y de todo el aparato que lo rodea.

Sin embargo, en México el temor no es generalizado, sino que es parcial y sectorizado. Los índices de inseguridad son más altos en aquellas regiones donde los cárteles operan sus negocios y rivalizan con otros cárteles. En otras palabras, en México hay una estrecha relación entre miedo y espacio *narcogeográfico*, lo cual lleva a sostener que el pánico a la violencia no es a nivel nacional sino que local-estatal.

México se divide en cuatro grandes zonas dominadas por los principales cárteles: el Golfo controla gran parte de la costa atlántica; Juárez una cuarta parte aproximada de la frontera con Estados Unidos; Sinaloa más de la mitad de la costa pacífica; y Tijuana la zona oeste del Golfo de California.¹⁶ De manera aproximada –no exacta porque es un fenómeno que no permite asegurar datos estrictos–, sólo 8 de 32 Estados mexicanos estarían fuera de la jurisdicción de estos cuatro cárteles, lo que nos lleva a postular que la violencia, como producto de la existencia de estos grupos, se concentraría en un 75% de los Estados. Sin embargo, los índices permiten sostener que esto no es así, ya que sólo dos estados superan el 10% de las ejecucio-

nes a nivel nacional, doce están entre el 1% y el 9,99% y dieciocho de las entidades no supera el 1%.¹⁷ En otras palabras, el 56% de los Estados aporta menos de la centésima parte de los asesinatos¹⁸, ratificando que la violencia sólo se concentra en un 44% del total nacional (y esto de manera forzada, porque si se es más riguroso, sólo un Estado bordea el 25% del total) y no de forma general equitativa a toda la nación. Veamos cómo se vincula esto con los índices de inseguridad familiarizados al temor ciudadano.

Según el *Manual Informativo de los indicadores 2030. Estado de Derecho y Seguridad*, los porcentajes de la población de 18 años o más que siente inseguridad son heterogéneos, pues tenemos Estados como el DF con un 85% aproximado versus Estados como Colima que bordean el 18% o Nayarit con un poco más del 20%.¹⁹ Llama la atención que sólo 11 de los 32 Estados supera el 50% de inseguridad, mientras que los 21 restantes es inferior a dicha medianidad, y de estos últimos, 11 están bajo el 40%.

Comparativamente, hay una estrecha concomitancia entre la actuación violenta de los cárteles y las percepciones de inseguridad y temor ciudadano: los Estados que aportan más homicidios a las estadísticas de violencia, son precisamente los Estados cuyas sensaciones de inseguridad son las más altas. A continuación se presenta una tabla donde relacionan los Estados más violentos con sus respectivos porcentajes de inseguridad ciudadana:

Estado ²⁰	Aporte aproximado de asesinatos al total nacional	Percepción ciudadana de inseguridad ²¹
Chihuahua	23 %	57%
Sinaloa	14 %	73%
Michoacán	10 %	49%
Baja California	9 %	62%
D.F.	4 %	85%
Aguas Calientes	0.6%	32%
Colima	0.12%	18%
Nayarit	0.07%	22%
Baja California Sur	0.03%	35%
Tlaxcala	0.02%	30%

Estas cifras se traducen en dos ideas determinantes para la hipótesis de este trabajo: (a) que en México la violencia y el miedo ciudadano es proporcional al Estado donde suscitan, y que no todo el país es violento ni que la sensación de inseguridad ni el estrés producido por tal violencia es extensivo a toda la nación; entre más violento sea el Estado, entre más asesinatos aporte al total nacional, mayor es el temor ciudadano; (b) que en el origen de esta inseguridad no solo entran a jugar los actos de los cárteles; también, es necesario considerar otros factores en la construcción de estos indicadores, como lo es la delincuencia, las pandillas, los robos por sorpresa y a mano armada, incluso el robo de autos, que, si bien pueden tener

algún lazo con el consumo de drogas, no son exclusivamente responsabilidad de los narcotraficantes (René Jiménez, s/r: 150).

Finalmente, el terrorismo es una manifestación de violencia que tiene efectos sociales generalizados, por lo que todo acto terrorista produce una sensación total de inseguridad, inestabilidad y vulnerabilidad física y/o psicológica. Las personas que viven en un entorno regulado por los terroristas se hallan desconcertadas porque no saben cuándo sufrirán directa o indirectamente algún ataque de este tipo. No saben si podrán regresar a sus hogares, ni tampoco si sus hijos están seguros en la escuela, lo cual produce un estado de shock permanente, transversal y extensivo a todos los ciudadanos, sin importar la clase, religión, etnia ni otra diferenciación social. Es más: el terrorismo, gracias al aporte de los medios instantáneos de comunicación, produce que incluso las personas que residen lejos de los núcleos de violencia sientan inseguridad, pues las sangrientas y sufridas escenas que se muestran por televisión apelan al estremecimiento y conmoción social, y hace que todas las personas sean parte del sufrimiento de las víctimas, y consideren que lo que sucedió a la distancia también puede replicarse en un espacio más cercano. Esto, al menos en el 2011, no está ocurriendo en México, lo que no significa que la violencia pueda, en unos pocos años, extenderse de manera generalizada a otros rincones del país.

Conclusiones

Este trabajo se propuso contrastar cuatro de las principales variables teóricas del terrorismo con la situación que ha vivido México entre los años 2007 y 2011. La conclusión de este contraste es categórica, y es que la violencia que actualmente vive el país no se condice con los postulados del terrorismo tradicional, generando que la “guerra contra el terrorismo” que el Presidente Calderón ha desarrollado desde el 2007 no produzca los objetivos esperados en el plano de la seguridad nacional e internacional (considerando la preocupación de Estados Unidos). En este sentido los números son claros, y es que la violencia ha aumentado cuantitativa y cualitativamente, y que los homicidios superaron los 40.000 en cuatro años.

El concepto terrorismo por cierto que es muy amplio, y dependerá desde donde se le analice para darle un sentido. Sin embargo, la literatura que lo aborda propone no consensuadamente que existen cuatro pilares que debe sostener cualquier manifestación de terrorismo, y que son su cariz política, la premeditación antes que su ejecución, el ataque a blancos civiles y el terror generalizado que producen las agresiones perpetradas por estos grupos. En México, como se ha explicado en el trascurso de este trabajo, estos cuatro pilares no aplican de manera exacta, descartando la alternativa que los cárteles de la droga, principales motores de la violencia en el país, constituyan la gruesa lista de los terroristas convencionales.

No obstante esto último, puede ser posible que los terroristas no tengan fines políticos y que sí se propongan propósitos financieros; puede ser posible que los terroristas ya no planifiquen nada y que comiencen a actuar bajo las circunstancias; puede ser posible que los terroristas ahora comiencen a atacar otros blancos y no necesariamente civiles; y puede ser posible que en un país tan extenso la violencia produzca un temor parcelado. El problema, por el contrario, subyace en el peso de la variable histórica, y es que desde la Revolución Francesa en 1789, pasando por

los convulsionados siglos XIX y XX, las manifestaciones terroristas se han caracterizado por cumplir estos requisitos y no otros, por lo que pensar que los terroristas han adquirido otras fisonomías e intereses es simplemente romper con la directriz histórica, lo cual no es nada de fácil. Es posible que existan otras características, pero no son más que leves complementos a estos cuatro pilares. En consecuencia, reacondicionar el concepto terrorista porque los tiempos así lo establecen no hace otra cosa que desvirtuar la verdadera esencia del fenómeno, y a utilizar el concepto de manera errónea a fenómenos que no se condicen en nada a la realidad.

El caso mexicano es el típico caso del mal empleo del concepto *terrorismo*, situación que explicaría los nulos avances que hay en su entendimiento. La guerra no se está ganando, y la razón sería que se presentando contra un enemigo que no existe. Se combate al terrorismo cuando en realidad los cárteles no son terroristas, agudizando la tesis de Peter Smith (1993: 51) sobre los efectos contradictorios que las guerras contra las drogas producen. Esta agudización se provocaría precisamente por esta confusión, pues toda la estrategia y todas tácticas que el gobierno ha llevado a cabo, se presentan contra un enemigo que simplemente no es real.

En consecuencia, como se puede apreciar líneas más arriba, el terrorismo es algo más que un concepto peyorativo, más allá de un juicio de valor, y más allá que una quimera; es un fenómeno que existe y es obligación de los académicos buscar una definición que permita diseñar un plan para su contención y neutralización. Debe haber una claridad sobre qué se entiende por terrorismo, de lo contrario, no habrán políticas antiterroristas eficientes, comenzando a consolidarse la tesis de Bandura (1998: 169) que “las reacciones de contraterrorismo extremo puede producir efectos que son peores que los actos terroristas”. En el caso mexicano, el aumento de la violencia tiene una estrecha vinculación con la conceptualización de la “guerra contra el terrorismo”, pues los cárteles han debido asumir una posición defensiva que responda a las políticas de contención del gobierno (sobre todo a través de la utilización de las FFAA, que consolidan la noción de *guerra* y a la vez empeoran su imagen ante la sociedad [Moloeznik, 2010]), ya sea para asegurar el negocio, neutralizar a los rivales, o simplemente demostrarle al Gobierno Federal que no se rendirán ante sus medidas de neutralización.

Entonces, ¿es necesario insistir que los cárteles mexicanos son terroristas y por tanto hay que combatirlos como tales? Si es así, habrá que seguir apreciando que tal guerra no alcanza los objetivos que el gobierno del PAN se ha trazado. ¿No será mejor asumir este fenómeno como una cuestión familiarizada al crimen organizado, a las bandas criminales, o bien una simple *narcodelincuencia*? Se dejan abiertas estas interrogantes para la discusión y así contribuir al debate sobre el esbozo de posibles soluciones.

Notas

¹ En esa misma línea, el autor señala que el gobierno de Fox presentó un Plan Nacional de desarrollo, donde se establecieron tres áreas fundamentales: desarrollo social y humano; orden y respeto; crecimiento con calidad y compromiso con la nación. Enmarcadas en estas tres áreas, el tema de la inseguridad y de la impunidad cobraba un sentido medular.

² Inspirado en la literatura citada en el transcurso de este trabajo, sumado a los aportes

del Dictionary of International Relations editado por Graham Evans y Jeffrey Newnham (1998: 530-531) y del diccionario Politics de Iain McLean y Alistair McMillan (2009: 525-527), y pese a la amplia diversidad de definiciones existentes, este trabajo asumirá por terrorista (generador de terrorismo) la siguiente idea: sujeto productor de violencia política que premedita, planifica y organiza sus ataques inusitados contra objetivos civiles. Su finalidad es intimidar y aterrorizar de manera total a la sociedad donde opera. Como su principal motivación es política, busca desestabilizar los sistemas de poder comenzando por los ciudadanos, quienes deslegitiman y critican desde las bases al poder central por no visualizar los ataques y por responder lánguida y tardíamente a los mismos. El terrorismo, por tanto, causa una sensación de vulnerabilidad y desajuste estructural al interior de la ciudadanía. Es posible encontrar otras variables y variantes del término, pero no son sino mínimos complementos a esta definición troncal.

³ www.icesi.org.mx. Se sugiere ver el artículo publicado por La Razón. Véase www.larazon.com.mx (Consulta: 9 de noviembre del 2011).

⁴ <http://www.explorandomexico.com.mx/about-mexico/8/372/> (Página consultada durante noviembre del 2011).

⁵ www.unodc.org (Página consultada durante octubre y noviembre del 2011).

⁶ <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=575418> (Página consultada durante noviembre del 2011).

⁷ <http://www.sitesmexico.com/notas/2010/marzo/cuanto-dinero-lava-mexico-narco-lavado.htm> (Página consultada durante noviembre y diciembre del 2011).

⁸ www.vanguardia.com.mx (Página consultada durante noviembre y diciembre del 2011).

⁹ <http://noticias.terra.com/investigacion-sobre-zetas-lleva-a-arrestos-en-chicago,56f8bc4bc1ea3310VgnVCM20000099f154d0RCRD.html> (Página consultada el 18 de noviembre del 2011).

¹⁰ www.cnnmexico.com.mx (Página consultada durante noviembre y diciembre del 2011).

¹¹ La literatura data el origen del terrorismo con la Revolución Francesa y el orden establecido por Robespierre. Desde allí en adelante, es complejo encontrar casos donde la justificación natural del fenómeno está en la variable económica.

¹² Véase Gerardo Rodríguez y Judith Nieto (2010: 93).

¹³ Se ha decidido no dar nombres ni situar ejemplos que han sido publicados a través de la prensa por dos razones: 1. por respeto a los deudos y sus familias sin importar el bando al que pertenezcan y 2. por rigurosidad metodológica, ya que es difícil encasillar a personas que no hay cómo comprobar su participación en el narcotráfico. Sin embargo, en internet pueden hallarse diversas fuentes periodísticas que abordan esta problemática con datos más precisos. Se recomienda ver www.contextodedurango.com.mx (Página consultada durante noviembre y diciembre del 2011).

¹⁴ Gerardo Rodríguez y Judith Nieto (2010: 92). Es menester aclarar que hay más acontecimientos donde han perecido un número importante de personas, pero llama la atención que en el sitio del suceso se encuentra evidencia que nos invita a pensar que estos tuvieron uno que otro lazo con los cárteles. Un ejemplo de ello son los 16 muertos encontrados en Tijuana el 29 de septiembre del 2009, a quienes se les halló junto a una bolsa repleta de lenguas humanas. Esto nos hace suponer, que estas personas fueron ejecutadas por un tema de deslealtad asociado a la entrega de información a bandas rivales o a la policía (Ídem).

¹⁵ <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/actualidad/aumentan-196-cadaveres-hallados-en-fosas-de-durango-23869> (Página consultada durante noviembre y diciembre del 2011).

¹⁶ Datos extraídos desde Manuel Benítez M, Et. Al., 2009: 363.

¹⁷ Ídem. Puede que estos datos varíen, pero claramente no desestabilizan la tendencia de

manera tan estructural.

¹⁸ El 56% de los Estados sólo aporta un 7,64 al total nacional.

¹⁹ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) www.icesi.org.mx.

²⁰ Datos extraídos desde Manuel Benítez M, Et. Al., 2009: 363.

²¹ Datos extraídos desde www.icesi.org.mx durante el 2009 - 2010. Datos extraídos desde Manuel Benítez M, Et. Al., 2009: 363.

Bibliografía

Libros

- Aznar, Luis. Et. Al. *Política. Cuestiones y Problemas*. Ariel, Argentina.
- Benítez M. Et. Al. *Atlas de la Seguridad y la Defensa en México 2009*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México.
- Gunaratna, Rohan. Et. Al (2011) *Terrorist rehabilitation and counter-radicalization. New approaches to counterterrorism*. Routledge, NYC.
- Reich, Walter (1998) *Origins of terrorism. Psychologies, ideologies, theologies, state of mind*. Woodrow Wilson Center Press, Washington DC.
- Richardson, Louis (2011) *What terrorist want. Understanding the enemy, containing the threat*. Random House Trade Paperbacks, NYC.
- Smith, Peter (1993) *El combate a las drogas en América*. Fondo de Cultura Económica, México.

Capítulos de libros

- Bandura, Albert (1998) *Mechanisms of moral disengagement*. En Reich, Walter. *Origins of terrorism. Psychologies, ideologies, theologies, state of mind*. Woodrow Wilson Center Press, Washington DC.
- Crenshaw, Martha (1998) *The logic of terrorism: terrorist behavior as a product of strategic choice*. En Reich, Walter. *Origins of terrorism. Psychologies, ideologies, theologies, state of mind*. Woodrow Wilson Center Press, Washington DC.
- Chomsky, Noam (1991) *International terrorism: image and reality*. En George, A. *Western state terrorism*. Routledge, NYC.
- Hermann, Margaret, Et. Al. (1998) *Hostage taking, the presidency and stress*. En Reich, Walter. *Origins of terrorism. Psychologies, ideologies, theologies, state of mind*. Woodrow Wilson Center Press, Washington DC.
- Hoffman, Bruce (2002) *Defining terrorism*. En Russell D. Howard and Reid Sawyer *Terrorism and counterterrorism: understanding the new security environment. Readings and interpretations*. Mc Graw Hill, EEUU.
- Pillar, Paul (2001) *The dimensions of terrorism and counterterrorism*. En Russell D. Howard and Reid Sawyer *Terrorism and counterterrorism: understanding the new security environment. Readings and interpretations*. Mc Graw Hill, EEUU.

Artículos

- Chabat, Jorge (2005) *Narcotráfico y Estado: el discreto encanto de la corrupción*. En *Letras Libres*, México.
- Hübschle, Annette (2005) *The T-word: conceptualising terrorism*. En *African Security Review 15.3*. Institute for Security Studies.
- Marks, Tom (2005) *Insurgency in a time of terrorism*. En *Desafíos*, Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Políticos e Internacionales. Universidad del Rosario, Colombia.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2010) *Principales efectos de la militarización del combate al narcotráfico en México*. En *Renglones-Iteso*, México.

Tesis

Norzagaray López, Miguel (2010) *El Narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1998 – 2009*. Tesis para optar al grado de Magister en Ciencias Sociales. FLACSO-MÉXICO.

Diccionarios

Evans, Graham. Et. Al. (1998) *Dictionary of International Relations*. Penguin Reference, Inglaterra.

McLean, Iain. Et. Al. (2009) *Dictionary of Politics*. Oxford, Inglaterra.

Prensa y sitios de interés

www.larazon.com.mx

www.explorandomexico.com.mx

www.eluniversal.com.mx

www.sitexmexico.com

www.vanguardia.com.mx

www.noticias.terra.com

www.cnnmexico.com.mx

www.contextodedurango.com.mx

www.mexicoevalua.org

www.icesi.org.mx

www.nexos.com.mx

La Política Seguridad Democrática en Colombia: Análisis de su Discurso, Políticas, y Resultados durante la Administración Uribe

Alejandro Arbeláez Arango

RESUMEN

El presente escrito tiene como propósito analizar el discurso político y las políticas públicas que dieron origen a la Política de Seguridad Democrática adelantada en Colombia por el Presidente Uribe durante sus dos administraciones entre 2002 y 2010, y valorar sus resultados. Para ello, se estudia el discurso de seguridad propuesto por el candidato en su “Manifiesto Democrático”, se confronta con las políticas públicas consignadas en los Planes de Desarrollo y puestas en marcha durante su presidencia, se analiza la consistencia entre el discurso político y las acciones gubernamentales, y se evalúan sus resultados a partir de indicadores objetivos de seguridad.

Introducción

La Política Colombiana de Defensa y Seguridad Democrática liderada por el Presidente Álvaro Uribe durante sus dos administraciones, entre los años 2002 y 2010, fue el pilar de una estrategia nacional de desarrollo que, basada en la generación de confianza en el país a partir de la recuperación del ejercicio constitucional de la autoridad y de las libertades democráticas, permitió cortar la tendencia creciente de la violencia que venía experimentando Colombia desde hacía más de medio siglo. Esta violencia se había incrementado con especial dureza a mediados de los años 80 con la incursión del narcotráfico como negocio en sí mismo a través de los carteles y como nueva fuente financiación de los grupos insurgentes –guerrilleros y paramilitares-, para sus luchas entre ellos y contra el Estado.

Dicha política logró evitar el colapso de una nación que, en el año 2002, comenzaba a estudiarse a nivel internacional como posible “Estado Fallido” y que a nivel nacional tenía sin esperanzas de futuro a 41 millones de habitantes¹ toda vez que sus derechos constitucionales venían siendo atropellados por la acción de los grupos violentos y por la inacción del Estado que, por falta de medios, pero sobre todo de visión, estrategia y determinación, se había vuelto inoperante en algunas regiones del país donde su presencia era más teórica que real, pudiéndose afirmar que en Colombia había más territorio que Estado.

El gobierno Uribe comenzó para los colombianos en medio de una creciente y masiva violación de sus derechos a la vida, a la libertad, a la propiedad, a la democracia y de muchos otros que, aunque garantizados teóricamente por el sistema legal y existiendo instituciones responsables para su protección, eran a diario cercenados en todo el territorio nacional por los actos de grupos insurgentes de extrema izqui-

erda y derecha y de carteles narcotraficantes y de rentas ilegales quienes con sus métodos intimidatorios, su introducción de armas y la instauración de una cultura de la muerte, alimentaban además a la delincuencia común, haciendo de Colombia una torre de babel de la violencia.

Para esta época y buscando fuentes de financiación para su lucha contra el régimen democrático colombiano, tanto la guerrilla como la contra insurgencia paramilitar, se encontraban involucrados de lleno en el negocio de las drogas -más como fin que como medio-, y dedicaban gran parte de su alcanzado control territorial al cultivo de la coca, al procesamiento de la misma en laboratorios selva adentro y al cuidado de rutas clandestinas que en asocio con los carteles, utilizaban para su distribución hacia los mercados de América del norte y de Europa occidental.

El inicio del gobierno Uribe encuentra una violencia guerrillera, una violencia paramilitar, una violencia narcotraficante y múltiples violencias organizadas y comunes que, teniendo como marco general su irrespeto al orden legal y la incapacidad del Estado -por falta de decisión política y recursos- para preservar el orden, dejaban a los colombianos del común sumidos en un fuego cruzado. Éste arrojaba para el año 2002 un promedio diario de 79 homicidios, ocho secuestros, seis atentados terroristas, el 14% de los municipios sin presencia de la Policía y uno de cada tres alcaldes exiliado de su jurisdicción por amenazas de los grupos guerrilleros, presentes en 30 de los 32 departamentos de Colombia, o de los paramilitares, presentes en 27 de los mismos.² En consecuencia, los derechos constitucionales a la vida, a la libertad y al ejercicio de la democracia, entre muchos otros, existían más en el papel que en la realidad para una porción importante de la población.

Bajo este marco de violencia generalizada, pesimismo ciudadano y de debilidad institucional, el país eligió a Álvaro Uribe como Presidente de Colombia para el periodo 2002-2006 y lo reeligió para el periodo 2006-2010. Su propuesta política de “Mano Firme y Corazón Grande”, obtiene en su primera elección (año 2002) el 53% de la votación popular en la primera vuelta electoral y el 62% de la votación en su segunda elección (año 2006) también durante la primera vuelta electoral, convirtiéndose así en el Presidente 58 de Colombia y el primero en la historia en lograr la victoria apoyado en un movimiento ciudadano por fuera de los partidos políticos³ en sus dos presidencias y sin la necesidad de acudir a una segunda vuelta electoral desde que este sistema fue implementado en el país;⁴ factores determinantes de legitimidad en el origen de su elección en una nación democrática y básico en cuanto a la gobernabilidad y liderazgo necesarios para la aplicación de sus propuestas de campaña. “En mi elección tuve primero apoyo de la ciudadanía que de los políticos, los políticos llegaron después. Aquí las candidaturas habían surgido de acuerdos políticos, la mía surgió del pueblo”.⁵

Discurso Político de Seguridad

Los anteriores casi tres años y medio⁶ de diálogo estéril impulsado por el entonces Presidente Andrés Pastrana (1998–2002) con el grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC- en el Zona de Despeje del Caguán y los intentos fallidos de diálogo con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional -ELN-, ante su pretensión y consecuente rechazo popular de contar con una Zona de En-

cuentro similar a la otorgada a las FARC para iniciar negociaciones, terminaron por mostrar al país la imposibilidad de lograr la seguridad a partir del apaciguamiento ante los violentos y demostraron a la comunidad internacional la falta de compromiso de estos grupos guerrilleros para la búsqueda de la concordia a través de un proceso de paz; pues una vez más, las FARC utilizaron las concesiones que otorgó el gobierno, para fortalecerse militarmente; mientras que el ELN, por su parte, hizo pretensiones imposibles ante el gobierno y los ciudadanos para dar siquiera inicio al diálogo.

Ante el fracaso de las negociaciones con ambos grupos guerrilleros y con una ciudadanía saturada por los desmanes de las FARC y ELN como principales exponentes históricos de la violencia en Colombia, la credibilidad de una salida negociada se esfumó. Es en ese momento cuando cobra vigencia el reiterado discurso político del candidato Uribe, basado en una seguridad a partir del ejercicio firme de la autoridad constitucional, tal como ya lo había planteado y aplicado durante su larga carrera pública y particularmente como Gobernador del departamento de Antioquia entre los años 1995 a 1997.⁷ Este discurso contrastaba abiertamente con las propuestas de seguridad mediante el diálogo con los violentos planteadas por los demás candidatos y recurrentes en la historia contemporánea de Colombia.⁸ “El discurso y la actitud nuestra se expresaron desde que yo era Senador de la República entre los años 87 y 94, y más marcadamente en los tres años de Gobernador de Antioquia entre los años 95, 96 y 97. Era yo una especie de voz aislada en Colombia pero con un gran respaldo en el Departamento... [Cuando comienza la campaña] se da el encuentro entre un pueblo afligido por la violencia y un discurso y una actitud para enfrentarla”.⁹

Para ello, lanza su llamado “Manifiesto Democrático: Los 100 Puntos de Uribe” como propuesta política construida a partir de decenas de seminarios y cientos de talleres y conversatorios realizados con miles de ciudadanos del común, recogiendo en ellos sus principales anhelos y construyendo su discurso político a partir del diálogo ciudadano y no del diálogo con los violentos o de los postulados o ideologías de un partido político.

En dicho manifiesto popular, el candidato Uribe propuso una Colombia sin guerrilla ni paramilitares por medio del ejercicio constitucional y democrático de la autoridad, la protección de toda la ciudadanía y la colaboración de ésta con las autoridades mediante información, el incremento del pie de fuerza militar y policial, la ampliación del Plan Colombia a la lucha antiterrorista y el liderazgo presidencial en la conducción de la Fuerza Pública, entre otras. Eran éstas, propuestas atípicas en la Colombia contemporánea y contrarias al discurso político tradicional de buscar la paz a través del diálogo con los violentos y no mediante el ejercicio firme de la autoridad contra éstos.¹⁰

Si los anteriores planteamientos correspondían a la propuesta de “Mano Firme”, la parte de “Corazón Grande” de su lema de campaña se veía recogida en el punto 41 del Manifiesto Democrático, donde proponía:

... Toda la generosidad con la reinserción. Garantías efectivas para el ejercicio político de quienes provengan de grupos armados; que hagan política sin armas y sin que los asesinen. Que no se repita la experiencia

de la Unión Patriótica donde confluyeron dos errores: primero, combinar la política con los fusiles, cuando los argumentos son las únicas armas válidas de la lucha democrática; y, segundo, la falta de mayor determinación por parte del Estado para proteger a los militantes políticos. La agenda temática de la democracia no se debe negociar bajo la presión de los fusiles, pero a quienes los portan se debe ofrecer condiciones para que los abandonen y hagan valer sus ideas en los escenarios de la democracia.¹¹

El Manifiesto Democrático constituye el pensamiento político de Uribe y recoge las propuestas presentadas al electorado con el fin de alcanzar la Presidencia de la República. El discurso político de “Mano Firme, Corazón Grande” fue avalado por los colombianos y el 26 de mayo de 2002 Álvaro Uribe fue elegido Presidente de la República, tomando posesión del cargo el 7 de agosto del mismo año en medio de una ofensiva terrorista nacional lanzada por las FARC que, sólo en Bogotá, incluyó el lanzamiento de explosivos contra el Palacio Presidencial y la sede del Congreso de la República, lugar este último donde se estaba llevando a cabo la ceremonia de toma de posesión presidencial.¹²

Política Pública de Seguridad

Todo discurso político necesita de una política pública para que pueda ser implementado y toda política pública necesita de un discurso político para que pueda ser sustentada; pues en definitiva, el discurso político está orientado a los fines y la política pública a la utilización de los medios.

El discurso político sin las políticas públicas es demagogia y las políticas públicas sin discurso político son burocracia en el sentido negativo del término, pues de poco sirve tener claridad en los fines sin conocer los medios con los que se cuenta o, por el contrario, tener pleno conocimiento de los medios pero no saber hacia dónde deben ser orientados.

Es frecuente en muchos campos, y por supuesto en el de la seguridad, que haya un buen discurso político sin políticas públicas, que haya unas buenas políticas públicas sin discurso político o que, existiendo ambos, no haya una buena coordinación entre el discurso político y las políticas públicas. En el caso Uribe, se verá, hubo una alta coherencia entre el discurso político de seguridad pregonado por el candidato y las políticas públicas implementadas por el Presidente como primera autoridad administrativa de la nación y comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

El primer punto que debe destacarse, es cómo la política pública de defensa y seguridad del gobierno Uribe denominada como Política de Defensa y Seguridad Democrática y conocida comúnmente como la “Seguridad Democrática”, no fue un todo ni constituyó un fin en sí misma.

La Política de Seguridad Democrática hizo parte integral de un conjunto de políticas públicas y de visión de país que buscaban generar confianza en Colombia a partir de la recuperación de la seguridad desde el ejercicio de las libertades, del crecimiento económico basado en la confianza inversionista y del avance de los indicadores sociales sustentados en la responsabilidad empresarial y en programas

gubernamentales de superación de la pobreza y la inclusión social.

Se entendió desde un principio que la seguridad por sí sola no genera desarrollo pero sí es un pilar fundamental para que se dé el mismo. Se parte de la base que la seguridad basada en la recuperación del monopolio de las armas y de la acción decidida de la Fuerza Pública, obrando con eficiencia y transparencia, genera un clima de tranquilidad que se traduce en confianza inversionista; esa confianza inversionista -pública y privada, nacional y extranjera-, con una estabilidad jurídica, estabilidad política y estabilidad de la seguridad, atrae capitales y fortalece el aparato productivo nacional llevando a la generación de riqueza, empleo y crecimiento para la nación; riqueza, empleo y crecimiento que si están debidamente acompañados de políticas tributarias y sociales que permitan al Estado orientar parte de esa nueva riqueza generada a programas de superación de la pobreza e inclusión social, conducirán al desarrollo.

La seguridad no será la única preocupación del Gobierno Nacional, pero sí la primera. No hay mayor inequidad en Colombia que en el acceso a la seguridad: son los más pobres quienes están menos protegidos, quienes son desplazados de sus tierras y sufren en carne propia el terror de las organizaciones armadas ilegales.

...De la seguridad depende no sólo la protección de la población menos favorecida. El desarrollo económico y las posibilidades de empleo están igualmente sujetos a que reine un clima de seguridad que permita la inversión, el comercio, el gasto en recursos municipales en beneficio de la comunidad, que son todos objeto de la depredación permanente de las organizaciones armadas ilegales.¹³

Este enfoque, conocido en el gobierno Uribe como el “Círculo Virtuoso de la Seguridad Democrática”, sitúa a la seguridad como un medio y no como un fin en la medida que reconoce la importancia de la seguridad, no como una situación asilada o como un punto de llegada, sino como un elemento fundamental para la generación de confianza, inversión, crecimiento y desarrollo. Es decir, se concluye que más que un punto de llegada, la seguridad es en realidad un punto de partida para el desarrollo: es la cuota inicial del desarrollo. “Si queremos resolver los problemas sociales necesitamos inversión; inversión sin seguridad no hay. ...Yo creo que la violencia en Colombia agudizó los problemas sociales que invocó para justificarse. Llegamos a unos niveles de pobreza, de desempleo, de subversión, todos causados por la violencia que agravaron la situación social del país”.¹⁴

Teniendo claridad sobre la importancia de la seguridad como factor necesario para el progreso económico y social, la pregunta que surge es cómo lograr esa seguridad, cómo alcanzarla, pues ésta puede ser buscada -y no necesariamente encontrada- de diversas formas; una de ellas, tal vez la más común en la historia contemporánea de Colombia y como ya ha sido mencionado, mediante el diálogo con los violentos y de manera muy particular con el grupo terrorista de las FARC como principal actor desestabilizador del Estado de Derecho durante casi medio siglo.¹⁵ Con este viejo enfoque de seguridad mediante el diálogo, los esfuerzos gubernamentales, en agenda, capacidades, atención mediática y recursos, tradicionalmente

estaban enfocados más hacia la construcción de puentes de entendimiento con los violentos y a la concesión de protagonismo mediático y oxígeno político a éstos, que a la consecución de la seguridad mediante el ejercicio de la autoridad, liderando, respaldando y dirigiendo a las instituciones legítimas del Estado constituidas para tal fin. Dicho en otros términos, la seguridad se buscaba tratando de apaciguar a todo aquel que atentara contra el Estado, más que respaldando a las instituciones responsables de defenderlo y las agendas y energías gubernamentales eran para escuchar a quienes estaban por fuera de la ley y no para hacerles cumplir la ley.

Esta concepción llevaba además a que no hubiera una política sostenida de fortalecimiento institucional de las Fuerzas Armadas, pues si la seguridad se basaba en el apaciguamiento y no en la derrota militar y policial de los factores perturbadores del orden constitucional, se desconocía que dichos factores son múltiples, diversos y dispersos y que aun logrado el control de uno -por más importante que sea y bien mediante el diálogo, bien mediante el ejercicio de la autoridad-, se hacía necesario la derrota de los otros y para ello se requerían, además de decisión política, de recursos. “El objetivo general de la Política de Defensa y Seguridad Democrática es reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común”.¹⁶

Con el enfoque uribista de búsqueda de la seguridad a partir del ejercicio firme de la autoridad constitucional y de la colaboración ciudadana, se diseñó la Política de Seguridad Democrática y se le fijaron cinco objetivos estratégicos:

1. Consolidación del Control Estatal del Territorio
2. Protección de la Población
3. Eliminación del Negocio de Drogas Ilícitas
4. Mantenimiento de una Capacidad Disuasiva
5. Eficiencia, Transparencia y Rendición de Cuentas

Estos objetivos trazados para el primer mandato presidencial 2002-2006, una vez se dio la reelección presidencial para el periodo 2006-2010, no sólo se conservaron, sino que se ajustaron y fortalecieron para el segundo mandato, quedando de la siguiente manera:

1. Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el Territorio Nacional
2. Proteger a la población, manteniendo iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos
3. Elevar drásticamente, los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia
4. Mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población
5. Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país

Control del Territorio

Se parte de la base que sin control territorial por parte del Estado no es posible tener una adecuada presencia institucional que garantice derechos, ni permita exigir deberes ciudadanos. Más grave aún, sin control territorial por parte de las instituciones del Estado se crean unos vacíos de poder que inmediatamente son llenados por otros actores, en muchos casos violentos, que someten y maltratan a los colombianos que allí habitan y que hacen que, para éstos, los postulados constitucionales de Colombia como un Estado Social de Derecho, existan más en el papel que en la realidad.¹⁷

Hacer presencia total institucional en todos y cada uno de los municipios y poblaciones de Colombia se volvió una prioridad gubernamental derivada no sólo de la elemental responsabilidad estatal, sino como factor fundamental en la búsqueda de legitimidad para el gobierno; pues es difícil exigir deberes ciudadanos cuando nunca se ha hecho presencia para garantizar derechos.

Protección de la Población

Con relación al objetivo estratégico trazado de Protección de la Población, se parte de la base que, bajo un Estado Social de Derecho como el establecido en Colombia por su constitución, el cumplimiento de ésta se convierte en el mejor mecanismo para proteger a los habitantes en el acceso y disfrute de los derechos fundamentales, comenzando por el maltratado derecho a la vida cuya protección categórica se establece en el artículo 11 de la Carta Política.¹⁸ Así, con un adecuado control territorial como el planteado en el objetivo estratégico anteriormente mencionado, se logran las condiciones de seguridad necesarias para que las demás entidades del Estado puedan acceder a esos territorios -otrora abandonados o con una presencia estatal débil-, y cumplan con sus deberes misionales, como deberes que deberán traducirse en derechos efectivos para todos los ciudadanos.

Un punto fundamental a destacar es cómo el objetivo final era proteger a la población en contraposición a acabar con los violentos. Acabar con los violentos fue uno de los medios y tener ciudadanos protegidos fue el fin.

Esta Protección de la Población hace especial énfasis en la desarticulación de las estructuras terroristas. Para ello, además de la política de “Mano Dura” representada en el ejercicio firme de la autoridad constitucional, incluye también el componente de “Corazón Grande”, que pretende reincorporar a la vida civil a aquellos individuos miembros de los grupos guerrilleros y paramilitares que quieran dejar las armas.¹⁹

Frente a los individuos que no se acojan a las bondades ofrecidas por el programa gubernamental de desmovilización, y en aras de dar adecuada protección a la población, se hace énfasis en la lucha frontal contra los actores violentos que con sus acciones generan desplazamientos masivos de personas, buscando someterlos y crear las condiciones de seguridad necesarias para frenar el desplazamiento o, en caso de ya haberse dado, garantizar las condiciones de seguridad básicas para el retorno de los habitantes.

Ahora bien, dado el enfoque sistémico de la Política de Seguridad Democrática como un ingrediente necesario pero complementario del crecimiento económico

-basado en la confianza inversionista- y del avance de los indicadores sociales -sustentados en la legalidad y responsabilidad empresarial y en programas gubernamentales de superación de la pobreza y la inclusión social-, se establece en este objetivo estratégico que el gobierno recuperará la seguridad comenzando por las zonas más violentas, les llevará inversiones de carácter social y adelantará todas las acciones institucionales y legales para que los colombianos desplazados puedan recuperar sus tierras.²⁰

Bajo la Política de Seguridad Democrática la protección a la población es para todos los colombianos, teniendo especial cuidado con aquellas personas que, en función de su actividad, comportan mayores riesgos, como ocurre con los líderes de partidos políticos, sindicalistas, miembros de organizaciones comunitarias, defensores de derechos humanos, periodistas, y otros. Bajo este objetivo, se plantea el establecimiento de programas de protección focalizados para cada uno de estos grupos sensibles; pues estas personas, en función de su actividad y dada su vulnerabilidad, requieren medidas excepcionales de protección y, por tanto, una política específica,

Hechos como el terrorismo, que en su propósito de causar amedrentamiento y terror no discrimina víctimas e intimida a todos los ciudadanos por igual, requieren de especial atención por parte del Estado y de políticas específicas para derrotarlo. Un país que nada más el año 2002 sufrió 1.645 actos de este tipo y cuyas consecuencias fueron sufridas fundamentalmente por los ciudadanos del común, requiere de la colaboración ciudadana, acompañada de acciones decididas por parte de los organismos de seguridad, con el propósito de defender a la población. Este objetivo estratégico de Protección de la Población plantea no sólo la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional, tanto en la parte de recolección y de análisis de inteligencia como de reacciones eficaces ante la menor amenaza, sino también el establecimiento de vínculos con diferentes actores ciudadanos bajo el principio constitucional de la necesaria colaboración de los habitantes con sus autoridades.²¹

En este objetivo estratégico de Protección de la Población, se incluye por supuesto la lucha frontal contra el flagelo del secuestro, que para el año 2002 había alcanzado la vergonzosa cifra de 2.885 delitos de este tipo cometidos en Colombia, arrojando un promedio de ocho secuestros al día. Para ello, la Política de Seguridad Democrática establece que la lucha contra el secuestro debe estar centrada en la desarticulación de las organizaciones criminales mediante un coordinado trabajo de inteligencia, sistema judicial y operaciones de la Fuerza Pública.²²

El objetivo fundamental era proteger a la población, buscando neutralizar los factores desestabilizadores y atentatorios contra la libertad, seguridad, propiedad y demás derechos ciudadanos; comenzando por la eficaz protección del derecho a la vida, en un país que para el año 2002 presentaba una tasa de homicidios de 70 por cada 100.000 habitantes, llegando casi a los 30.000 asesinatos por año²³ y arrojando un promedio de 79 muertes violentas por día.²⁴

Partiendo de la lucha frontal contra las organizaciones delincuenciales narcotraficantes o terroristas, paramilitares o guerrilleros, se pretendía también avanzar en la neutralización de sus aparatos de corrupción e intimidación, en su instauración de una cultura de la muerte y en el tráfico de armas ilegales. Aunque no toda violación del derecho a la vida tenía su origen o directa responsabilidad en los grupos armados ilegales o narcotraficantes, sí eran éstos la más dura expresión de la crimi-

alidad; además de una fuente de recursos y métodos que terminaban por debilitar a las instituciones del Estado, alimentar a la delincuencia organizada y común, e incluso a diferentes estamentos de la sociedad. Apelando a la muerte para la resolución de sus conflictos o para atentar contra el Estado, terminaron por instaurar a todos los niveles una cultura del crimen, haciendo entonces que el fenómeno del asesinato pudiera llegar a ser visto como algo corriente en una sociedad y que problemas ajenos al narcotráfico, a la guerrilla, al paramilitarismo o a la delincuencia común y organizada, fueran sin embargo resueltos entre ciudadanos a través de la violencia y el asesinato.²⁵

Lucha Contra el Narcotráfico

El tercer objetivo estratégico planteado por la Política de Seguridad Democrática correspondió a la Eliminación del Negocio de Drogas Ilícitas en Colombia, convertido en el principal financiador de las actividades delictivas y de los grupos terroristas en el país. Dicho objetivo comprendía el mejoramiento de la interdicción tanto en el ingreso de insumos como en la salida de narcóticos, la erradicación de cultivos de coca y amapola, la desarticulación de las redes de narcotraficantes y la incautación de los bienes y finanzas de éstos.

Para la época de estas propuestas, se calculaba que cerca de la mitad de las estructuras de las FARC se encontraban localizadas en zonas de cultivo y procesamiento de coca y derivaban utilidades directas del negocio del narcotráfico; lo que explica además, desde el punto de vista económico, el origen de los recursos para financiar la expansión de su pie de fuerza y sus capacidades militares; pues en poco menos de 20 años el país pasó de trece mil a más de cien mil hectáreas cultivadas de coca y las FARC pasaron de menos de dos mil hombres a cerca de 17 mil. Igual sucedió con los grupos paramilitares que utilizaron el negocio del narcotráfico como su principal fuente de recursos para la financiación de su expansión y en el camino, guerrilla y autodefensas, perdieron su norte político y terminaron convertidos en vulgares carteles de la droga camuflados en cada vez menos convincentes ropajes ideológicos.²⁶

Defensa de la Soberanía

Dada la transnacionalidad del narcotráfico como actividad delictiva que no respeta fronteras y su importancia como combustible financiador de los grupos terroristas, se hace además necesario, para una efectiva lucha contra el narcoterrorismo y como un elemental ejercicio de la soberanía, el Mantenimiento de una Capacidad Disuasiva en frontera como un objetivo estratégico más de la Política de Seguridad Democrática. Los esfuerzos que en Colombia se hicieran contra el narcotráfico y los grupos terroristas que de él se financian, requerían de una perfecta coordinación internacional -dada la transnacionalidad del delito- y de una capacidad disuasiva que, reiterando la voluntad pacifista de Colombia, permita sin embargo disipar cualquier amenaza externa de estos grupos o de terceros países que los toleran o apoyan.

El narcotráfico financia el terrorismo y permea e intimida a las instituciones del Estado con el fin de alcanzar sus propósitos mafiosos. Con ello, atenta contra la soberanía en la medida que no es la voluntad estatal sino la voluntad criminal la que

gobierna a las instituciones públicas.

Contar con una Capacidad Disuasiva Creíble busca no sólo defenderse de estas expresiones criminales, sino igualmente estar preparados para afrontar la amenaza de Estados que, no sólo no cumplen con sus obligaciones internacionales sino que además imponen regímenes totalitarios en la región y, con propósitos políticos, apoyan a grupos terroristas que atentan contra la democracia colombiana y sus instituciones.²⁷

Eficiencia con Transparencia

Como último objetivo estratégico de la Política de Seguridad Democrática se encuentra la Eficiencia, Transparencia y Rendición de Cuentas; entendidas como principios legales, morales y de gerencia que pretenden alcanzar resultados, siempre optimizando recursos y procediendo de cara a la ciudadanía y bajo el marco constitucional, como corresponde en un Estado de Derecho como el colombiano.

Las Fuerzas Militares y de Policía están constituidas para proteger al Estado y a los ciudadanos, no en términos retóricos sino prácticos; con lo cual se requiere real eficacia en este propósito. Sin embargo, la eficacia institucional tiene que estar soportada en la credibilidad y apoyo ciudadanos y estos no se logran si no se actúa con completa transparencia respetando el marco legal y con los más altos estándares éticos.

La eficacia en una democracia no es sostenible sin transparencia institucional y buen comportamiento. Sencillamente no es admisible tolerar actuaciones ilegales o inmorales para conseguir resultados, pues no se pueden violar los derechos de unos para garantizar los derechos de otros.²⁸

Coherencia Entre el Discurso Político y la Política Pública de Seguridad

Luego de este recorrido por las propuestas de campaña del entonces candidato Uribe y habiendo presentado los objetivos estratégicos de la Política de Seguridad Democrática; debe evaluarse ahora tanto la coherencia entre el discurso y la política pública, como su capacidad de articulación, su nivel de realismo y, sobre todo, su capacidad de puesta en práctica.

Contando con un buen discurso y unas buenas políticas, será su nivel de ejecución lo que marque la diferencia, toda vez que de poco o nada le sirve al país tener un buen discurso político o unas excelentes políticas públicas, si no se articulan o, más triste, si siendo buenos ambos, no son llevados a la práctica como comúnmente suele suceder y uno y otras no superan el lanzamiento, el apretón de manos para la foto oficial en los diarios y dos o tres intentos iniciales por cumplir, para finalmente concluir como excelentes documentos escritos, muy finamente editados y rebosantes de párrafos promisorios, que terminarán archivados en las bibliotecas y despachos oficiales convirtiéndose en testigos mudos de todo aquello que pudo ser y que por falta de decisión política, liderazgo y gerencia, no fue.

El candidato Uribe propuso la disuasión de los violentos mediante el ejercicio firme y constitucional de la autoridad, la participación ciudadana con información, el incremento del pie de fuerza militar y policial, la ampliación del Plan Colombia a la lucha antiterrorista y el liderazgo presidencial en la conducción de la Fuer-

za Pública; para alcanzarlo, diseñó, gerenció y fiscalizó la Política de Seguridad Democrática con los objetivos ya mencionados.

Con relación a la determinación política de disuadir a los violentos mediante el ejercicio constitucional de la autoridad, lo primero que se requiere es poder hacer presencia con esa autoridad -en este caso representada por las Fuerzas Militares y de Policía y tras ellas el resto de instituciones del Estado-, y por ello la importancia del objetivo estratégico de la Consolidación del Control Estatal del Territorio y su componente de la recuperación de la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios,²⁹ pues sin presencia de las autoridades del Estado se hace prácticamente imposible disuadir a los violentos, por lo menos desde el ejercicio de la autoridad. Asimismo y con relación a este propósito de disuasión y contando con la presencia de la Fuerza Pública, el objetivo estratégico de Protección de la Población incluye la necesidad de desarticular a las organizaciones terroristas básicamente con ese control territorial y con información de inteligencia que, lograda entre otras con colaboración ciudadana, permita ubicar a los enemigos del Estado de Derecho y desarrollar operaciones ofensivas contra ellos; igualmente importante en el propósito de disuadir a los violentos, este objetivo estratégico contempla también la reincorporación a la vida civil de aquellos miembros de la guerrilla o del paramilitarismo que decidan desmovilizarse; con lo cual, sin necesidad de combates, estas estructuras ilegales pierden miembros, armas y fe en su lucha. De la misma manera, si es el narcotráfico el combustible que financia al terrorismo y le da a estos grupos el soporte para su capacidad de corrupción y fortalecimiento militar, la lucha antinarcóticos, planteada en el objetivo estratégico de Eliminación de las Drogas Ilícitas en Colombia, hace que cada decomiso de droga o erradicación de cultivos ilícitos, afecte directamente las finanzas de guerrilla y paramilitares y su consecuente capacidad de sembrar terror y comprar armas y conciencias.

Colaboración Ciudadana

Uno de los pilares fundamentales del discurso político durante la campaña se basó en la necesaria colaboración ciudadana, tal como lo establece la Constitución,³⁰ suministrando información a las autoridades bajo el principio de la solidaridad y la prevalencia del interés general. Los ciudadanos no pueden ser ajenos ni neutrales frente a las instituciones públicas, pues ellos son parte integral del Estado y las instituciones existen para que el Estado pueda lograr sus fines, enfocados básicamente en crear todas las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan disfrutar plenamente de los derechos fundamentales.

Si las instituciones existen para que el Estado pueda garantizar los derechos ciudadanos, y los ciudadanos son parte del Estado, se entiende y requiere para que el Estado funcione, que los ciudadanos cumplan con sus deberes constitucionales, uno de ellos el de la solidaridad y colaboración con las autoridades. Y por ello lo peligroso de manejar un discurso de neutralidad ciudadana frente a las instituciones del Estado en general y frente a las Fuerzas Armadas en particular como en algunos casos lo han pretendido los grupos guerrilleros y algunas organizaciones sociales altamente politizadas, planteando la necesidad de mantener a la ciudadanía al margen de cualquier vínculo institucional para no involucrarla en lo que ellos denominan

conflicto pero que en esencia es la elemental defensa del Estado de Derecho contra los actores violentos que lo atacan. “Este es un Estado Social de Derecho basado en el principio de solidaridad, entonces la tesis nuestra fue: cada ciudadano tiene que ser solidario con el colectivo, ayudando a las Fuerzas Armadas a garantizar al colectivo ese bien superior que es la seguridad”.³¹

Tiene que haber total claridad que las instituciones existen para bien del ciudadano, el ciudadano es su razón de ser y unas y otros son parte del Estado; sin ciudadanos no habría necesidad de instituciones y por ello mismo la necesaria colaboración ciudadana con sus instituciones, pues en definitiva, para que éstas puedan garantizar los derechos constitucionales a los ciudadanos, los ciudadanos tienen que cumplir asimismo con sus deberes constitucionales.

Bajo este enfoque, el discurso político del candidato Uribe planteaba la participación ciudadana con información, y la política pública de Seguridad Democrática contempla dicha colaboración como básica para el logro de las metas trazadas. Así por ejemplo, en lo referente al objetivo estratégico de la Consolidación Estatal del Territorio logrado a partir de la presencia de la Fuerza Pública en la totalidad de los municipios, se requiere de un acompañamiento de la ciudadanía a las Fuerzas Armadas que, bajo el objetivo trazado, pretenden llegar de nuevo a todo el territorio nacional justamente para defender a la población. Sobre este punto, si el retorno de la Policía o la presencia de las Fuerzas Militares en territorios que históricamente habían estado a merced de los grupos terroristas se da sin la colaboración ciudadana suministrando información sobre posibles atentados contra la institucionalidad por ejemplo, esa reconquista territorial por parte de las fuerzas del Estado sufrirá reveses importantes y menoscabará su capacidad para librar a la ciudadanía de la presencia de grupos violentos en su territorio. Si la anterior colaboración ciudadana con información se hace fundamental para lograr el mencionado Control Estatal del Territorio, con mayor razón se hace importante para poder alcanzar el objetivo estratégico de Protección de la Población, pues para garantizar la vida, luchar contra el secuestro y la extorsión, evitar el terrorismo y el desplazamiento, se necesita una perfecta sintonía entre ciudadanía y Fuerzas Armadas; la primera informando sobre situaciones anómalas que pueda observar o de las que tenga conocimiento y las segundas reaccionando con prontitud, transparencia y eficiencia ante las informaciones ciudadanas. Igual sucede con el objetivo estratégico de Eliminación del Comercio de Drogas Ilícitas en Colombia que requiere de una posición ciudadana sólida para enfrentar el flagelo del narcotráfico, no desfalleciendo ni dejándose amedrentar ante sus acciones terroristas, ni facilitando o cohonestando sus actividades financieras y comerciales.

Por último, la colaboración ciudadana con información se hace vital para lograr el objetivo estratégico de Eficiencia, Transparencia y Rendición de Cuentas. Aunque el marco legal y el honor del uniforme obliga a las Fuerzas Armadas a proceder siempre con eficiencia y transparencia, es el acompañamiento y soporte ciudadano a su accionar lo que en definitiva constituye su centro de gravedad frente a la insurgencia y le da a las instituciones del Estado el soporte moral y la legitimidad necesarias para actuar con contundencia constitucional como corresponde a su responsabilidad dentro de una sociedad democrática y de derecho permanentemente asediada por el terrorismo guerrillero, paramilitar y narcotraficante.

Incremento del Pie de Fuerza Militar y Policial

El discurso político planteaba la necesidad de contar con más soldados y policías para incrementar la eficacia, evitar disparidad de fuerzas ante los ataques del enemigo y, sobre todo, para garantizar mayores niveles de tranquilidad a todos los colombianos. De igual manera, la política pública de Seguridad Democrática en sus objetivos estratégicos estaba basada, además de la colaboración ciudadana, en el incremento de policías y soldados con el propósito de poder hacer realidad la Consolidación del Control Estatal del Territorio así como la Protección de la Población, la Eliminación del Comercio de Drogas Ilícitas y el mantenimiento de una Capacidad Disuasiva.

El primer objetivo estratégico, la Consolidación del Control Estatal del Territorio, sólo podría conseguirse con más policías y soldados que, complementados de los equipos, la movilidad y las comunicaciones necesarias, lograran hacer presencia total y, sobre todo, eficaz en toda la geografía nacional para un país con una extensión terrestre sobre la cual ejercer soberanía de 1'142.000 kilómetros cuadrados, tres cordilleras y más de la mitad de su territorio en selva.

Para el año 2002, Colombia contaba con una población a proteger cercana a los 41 millones de habitantes y tenía una Fuerza Pública de 104.000 policías (1 para cada 394 habitantes)³² y 194.000 militares -uno para cada seis kilómetros cuadrados de geografía terrestre-;³³ efectivos a todas luces insuficientes para el número de habitantes a proteger y la extensión geográfica a defender y más grave aún, insuficientes dada la magnitud y ubicación de la amenaza guerrillera, paramilitar y narcotraficante a combatir.

En su propósito de lograr el control territorial, de proteger a la población, de luchar contra el narcotráfico -sus cultivos, centros de procesamiento en la selva y rutas internacionales de tráfico ilegal-, así como el objetivo de alcanzar una capacidad disuasiva en frontera, se requería necesariamente un incremento significativo en el número de unidades militares y policiales y una correcta distribución de las mismas en toda la geografía nacional balanceando criterios poblacionales y geográficos.

Soporte Estadounidense a la Lucha Contraterrorista

Un punto a destacar, desde el cual se hizo énfasis en el discurso de campaña, fue la necesidad solicitar al gobierno de los Estados Unidos la ampliación de los medios militares estadounidenses empleados por el Plan Colombia en su lucha contra las drogas, hacia la lucha contra el terrorismo. El uso de los equipos norteamericanos se encontraba restringido a la lucha contra el narcotráfico, desconociéndose así la simbiosis y compenetración de los grupos guerrilleros y paramilitares con el cultivo y procesamiento de coca como fuente de financiación de sus actividades terroristas y contrainsurgentes.

Si bien el Plan Colombia constituía un importante soporte en el objetivo estratégico de la Eliminación del Comercio de Drogas Ilícitas en Colombia, los elementos americanos que hacían parte del mismo no apoyaban -y por ello la necesidad de solicitar la ampliación- objetivos estratégicos tan importantes como el de Protección de la Población contra el terrorismo; sabiendo que quienes atentaban de todas las maneras imaginables contra los ciudadanos, eran los mismo guerrilleros

y paramilitares dedicados al narcotráfico. A manera de ilustración, los recursos estadounidenses del Plan Colombia podían emplearse por ejemplo en labores de erradicación, movilizandolos hacia cultivos de droga propiedad del Frente 48 de las FARC, en el departamento del Putumayo y fronterizo con el Ecuador; pero no podían emplearse para movilizar esas mismas tropas para defender una población del mismo departamento que en un momento dado, podía estar siendo atacada por integrantes de ese mismo Frente 48 narcotraficante. Dicho en otros términos, los recursos norteamericanos que apoyaban al Plan Colombia, sólo podían ser empleados contra guerrilla y paramilitares cuando éstos tenían puesta la camiseta de narcotraficantes, pero no cuando tenían puesta la camiseta de terroristas.

Liderazgo Presidencial

Finalmente, el discurso político pregonaba el liderazgo presidencial en la conducción de la Fuerza Pública y ello se encontraba perfectamente alineado y era además fundamental para el logro de cada uno de los cinco objetivos estratégicos de la Política de Seguridad Democrática. Sin voluntad presidencial no es posible llegar con Fuerza Pública permanente a todos los municipios de Colombia; sin iniciativa presidencial no es posible la desarticulación de las organizaciones terroristas que atentan contra la población; sin vocería presidencial no es posible hacer un llamado de desmovilización y reinsertión a la vida civil a los miembros de la guerrilla y del paramilitarismo y cumplirles; sin orden presidencial no es posible coordinar con las demás naciones una lucha internacional integral contra el narcotráfico bajo el principio de su transnacionalidad y de la responsabilidad compartida entre países productores, de tráfico y consumidores; sin el mandato, la fiscalización y el ejemplo presidencial no es posible la total eficiencia y transparencia de las instituciones del Estado. “Hacia falta que los civiles nos integráramos al proceso de la seguridad. Entonces al ser elegido como Presidente, entendí que tenía que estar dirigiendo a las Fuerzas Armadas día y noche, trabajando intensamente con ellas, con visión macro y manejo micro”.³⁴

Así pues, este último elemento del discurso político se vuelve fundamental y quizá el más importante para el logro de los objetivos estratégicos derivados de la política pública de Seguridad Democrática. Su capacidad de llevarlos a la práctica mediante el ejercicio de la autoridad presidencial amparada en el poder constitucional que, para el caso colombiano, convierte al Presidente en jefe de Estado, jefe de Gobierno, primera autoridad administrativa y comandante supremo de las Fuerzas Armadas. Una vez obtenida la investidura legal mediante la elección presidencial, debe ponerla en práctica y legitimarla a través del liderazgo diario y de la capacidad gerencial.

Ejecución y Resultados del Discurso Político y las Políticas Públicas de Seguridad

En la administración pública es tan importante el qué como el cómo, pues para poder avanzar se requiere primero definir adónde se quiere llegar; fijado el camino, el paso siguiente es recorrerlo. En el caso de Uribe, la ciudadanía con su voto avaló el camino propuesto de alcanzar la seguridad mediante el ejercicio firme y con-

stitucional de la autoridad y el paso siguiente, -conocido el discurso y diseñada la política pública-, fue su aplicación.

A continuación se refleja cómo el discurso político presentado durante la campaña presidencial no desapareció una vez Uribe asumió la presidencia y, por el contrario, se acrecentó con el fin de darle soporte permanente a la aplicación de los objetivos de la Política de Seguridad Democrática ahora convertida en política pública. Se destacan en su ejecución los siguientes elementos:

Diálogo para los Ciudadanos: Autoridad contra los Violentos

Desde la presidencia se mantuvo un consistente discurso político y se le asignaron canales de comunicación y espacios de diálogo con los diferentes actores estratégicos de la sociedad. El objetivo fue informar todo aquello relacionado con la gestión gubernamental de seguridad y obtener retroalimentación en cuanto a avances, dificultades y correcciones que debieran hacerse. A diferencia de la tradicional política de los gobiernos anteriores, que habían buscado la seguridad mediante el diálogo con los violentos, en el gobierno Uribe la energía fue contra los violentos y el afecto y el diálogo para la ciudadanía.

Un ejemplo de lo que se quiere decir, puede encontrarse en el hecho que durante los casi tres años y medio que duraron los diálogos del gobierno Pastrana (1998-2002) con la guerrilla de las FARC, los espacios mediáticos -incluida la televisión pública-, fueron usados para transmitir en directo durante todos los fines de semana las propuestas políticas y sociales de esta guerrilla; con ello, los colombianos terminaron sintonizando de manera permanente en sus televisores a los comandantes guerrilleros de las FARC, explicando su visión de país y, obteniendo, gracias a la infraestructura de comunicaciones del Estado, un protagonismo mediático sin precedentes en la historia de este grupo. Con el gobierno Uribe este enfoque cambió de manera radical y la señal de televisión pública no fue más para darle protagonismo y espacios de propaganda a la guerrilla, sino para que durante los fines de semana el Presidente -con todo su equipo de gobierno y las autoridades políticas, militares y policiales de cada región-, sostuviera en los llamados Consejos Comunales de Gobierno³⁵ un diálogo franco y abierto con los habitantes de cada zona del país visitada; y éstos, de primera mano, pudieran exponerle al gobierno sus necesidades y esperanzas.

En estos espacios de encuentro a través de los Consejos Comunales, se fortaleció el vínculo de los habitantes con el Estado, y el gobierno como su expresión ejecutiva tuvo la posibilidad permanente de rendir a los ciudadanos cuentas de su gestión y exponer, entre otros, su discurso de seguridad y de necesaria colaboración y responsabilidad ciudadana de apoyo a la Fuerza Pública con información que permitiera a ésta ser más eficaz en su propósito de proteger a la población. “El gobierno tenía que ser muy serio y muy comprometido. Yo digo que fue un gobierno menos ‘promesero’ pero más comprometido. Si hacíamos una promesa hoy, íbamos la semana siguiente y nos decían: mire la promesa que hicieron y no la cumplieron, se perdía la credibilidad. La democracia tiene que ser representativa y participativa. Si no hay participación se deslegitima la representación, y si no hay representación se anarquiza la participación”.³⁶

Los Consejos Comunales eran un espacio ideal para el permanente diálogo de los ciudadanos y el gobierno, donde los primeros expresaban sus necesidades y el segundo explicaba y aplicaba su política pública según el tema en cuestión. El espacio fundamental de diálogo, retroalimentación, análisis y seguimiento de los temas de seguridad entre el gobierno y los habitantes eran los llamados Consejos de Seguridad. Éstos eran liderados por el Presidente, el Ministro de Defensa, su Viceministro responsable del tema y la Cúpula Militar y Policial y se realizaban prácticamente todos los domingos y lunes en las diferentes regiones del país; reflejando la importancia que el gobierno le daba al tema y facilitando que los ciudadanos pudieran expresar sus opiniones de manera directa al Presidente, como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

Para un país acostumbrado a ver a sus gobernantes en los despachos oficiales o empleando gran parte de su tiempo en eternos e infructuosos diálogos con los violentos, el diálogo directo con los ciudadanos, propuesto por el gobierno Uribe para escuchar sus problemas, fue toda una “revolución” en cuanto a la manera de hacer política y gobernar. Tradicionalmente el país se manejaba desde la capital Bogotá y la realidad vivida en la calle y las regiones llegaba distorsionada al alto gobierno, una vez había superado todo un entramado de intermediaciones políticas locales, regionales y nacionales. La presencia diaria en las regiones y el contacto directo con la gente permitieron al gobierno conocer la realidad sin filtros y, a partir de ella y de manera responsable, comprometerse con la gente en la solución de sus problemas, bajo un interesante ejercicio de democracia directa.

No en pocas ocasiones se descubrieron grandes diferencias en los reportes que daban al Presidente los responsables de las instituciones del Estado y lo que decía la comunidad; o se pusieron en evidencia imperdonables ineficiencias o descoordinaciones institucionales. Mediante la presencia física y el diálogo franco con la ciudadanía, el gobierno escuchó a los habitantes y casi se convirtió incluso en su propia “oposición política”, pues fue siempre el primero en señalar sus propios problemas pero, a su vez, era el más interesado en buscarles solución.

Consejos de Seguridad

La celebración de Consejos de Seguridad con la comunidad participando y fiscalizando, fue una práctica novedosa en la política colombiana. Estos Consejos contaban con la presencia por parte del gobierno, del Presidente, su Ministro de Defensa, su Viceministro responsable del tema, los Comandantes de Ejército, Armada y Fuerza Aérea, el Director de la Policía Nacional y del Departamento Administrativo de Seguridad, además de la participación regular del Fiscal General de la Nación, del Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos, del Gobernador del Departamento visitado, de los alcaldes de la zona y de los mandos militares y policiales regionales. Por parte de la ciudadanía, se convocaba a los representantes de los gremios económicos, a los líderes de organizaciones sociales, a las autoridades religiosas y, en general, a todo aquel colombiano que quisiera expresar de manera directa al equipo de gobierno, inquietudes sobre la seguridad; con lo cual los temas tratados por los ciudadanos iban desde las acciones terroristas hasta el robo callejero.

Una vez reunidos, el Presidente hablaba a la población explicando una y otra

vez su Política de Seguridad Democrática analizando sus avances, dificultades y retos pendientes y haciendo un riguroso análisis de los principales indicadores de seguridad reportados en la región visitada.³⁷ Posteriormente y de manera abierta, se cedía la palabra a los diferentes miembros de la comunidad a fin de que éstos expresaran de primera mano sus opiniones en torno a la seguridad de la zona. Este ejercicio de participación ciudadana permitía al equipo de gobierno, sin distorsiones ni intermediarios, conocer la situación real de orden público vivida por los habitantes y luego valorar la misma en un escenario privado con el equipo del Ministerio de Defensa y tomar decisiones en los niveles estratégico, operacional y táctico. Adicionalmente, este espacio privado con los mandos militares y policiales permitía al Presidente actuar como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, enfatizando a las mismas su responsabilidad constitucional de brindar seguridad y, aun más importante, reafirmar el liderazgo civil frente al estamento militar y policial, mejorar la comunicación entre el estamento político y el uniformado, así como mantener a los comandantes informados de la política gubernamental de seguridad y de las acciones que, desde el punto de vista político, se emprendían para su consecución; con ello, se lograba una alta confianza y sincronización entre la agenda político-institucional y la militar y policial.

La tesis mía es: las Fuerzas Armadas solas no pueden, se necesita una gran cooperación ciudadana. Si este país ha estado en manos de guerrilla y paramilitares, el único camino que tenemos es el de las Fuerzas Armadas, pero hay que ayudarlas. ...La ciudadanía empezó a dar una información en materia de seguridad más realista que la propia percepción que teníamos en las Fuerzas Armadas y en el gobierno; y eso llevó que más adelante ya los informes de seguridad de las Fuerzas Armadas eran muy cuidadosos para que la ciudadanía no los desautorizara.³⁸

Los Consejos de Seguridad –que ocupaban la agenda presidencial y de gran parte del equipo de gobierno durante los domingos y lunes de cada semana- se convirtieron en un espacio privilegiado de discusión de las políticas públicas de seguridad, sus avances y dificultades. En ellos no sólo se escuchaba con atención a la comunidad, sino que en la sesión privada que se hacía inmediatamente después –la cual se hacía casi que exclusivamente con tomadores de decisiones-, se analizaba profundamente cada denuncia o preocupación ciudadana y se ordenaban acciones concretas para su solución. Los Consejos de Seguridad no fueron simples espacios formales de reunión del equipo de gobierno; fueron espacios de intenso trabajo, análisis de variables y toma de decisiones que comenzaban en la madrugada cuando se abordaba el avión presidencial y terminaban tarde en la noche cuando se regresaba a la capital, convirtiéndose ambos vuelos en sesiones interminables –casi que en exámenes- del Presidente a su equipo de gobierno, evaluando –siempre con cifras sobre delitos y amenazas- los temas de seguridad. El punto quizá más importante de este ejercicio, es que los temas de seguridad tratados a nivel del alto gobierno, no se quedaron sólo en los grandes proyectos o estrategias, sino que Presidente, Ministro y Comandantes atendían de manera directa, responsable y periódica, los problemas de la gente.

Diálogo Público y Pedagogía Política

Si los Consejos de Seguridad eran el más importante escenario y medio de comunicación del gobierno con la comunidad para tratar los temas de seguridad, para cada actor estratégico de la sociedad había un espacio diseñado para explicar la política gubernamental y retroalimentarla a partir de las opiniones de los actores estratégicos.

Como espacios complementarios a los Consejos de Seguridad de los domingos y lunes con la comunidad, los días martes o miércoles de cada semana se realizaban reuniones del Presidente y su equipo político con las bancadas del Congreso de la República. Allí, además de hacer seguimiento a proyectos de ley básicos para la nación, se aprovechaba el escenario para transmitir una y otra vez al estamento político del órgano legislativo el discurso de seguridad del gobierno, el anhelo popular de seguridad escuchado en cada Consejo Comunal o de Seguridad con la comunidad y recoger los comentarios que sobre este tema, y dada la representación regional de los miembros del Congreso, pudieran tener los senadores y representantes. Con este diálogo permanente, además de obtenerse información por parte de los congresistas sobre el avance de seguridad en sus regiones, se buscaba de manera constante el respaldo político al discurso de seguridad del gobierno y a la Política de Seguridad Democrática, y se hacía partícipe a los congresistas de los resultados de la misma.

El discurso de seguridad se presentaba a la comunidad como una fuente de empleo y desarrollo, y a los políticos como un anhelo ciudadano. En las reuniones que con carácter mensual se adelantaban con los gremios económicos y con los representantes del sector privado en general, la seguridad se planteaba como una condición necesaria para la generación de confianza inversionista y de crecimiento económico. En dichas reuniones, al igual que en las sostenidas con otros estamentos de la sociedad, se aprovechaba para explicar y hacer seguimiento y retroalimentación a las diferentes políticas del gobierno, incluida por supuesto la Política de Seguridad Democrática con lo cual, además del apoyo ciudadano y del Congreso, se buscaba de manera permanente el apoyo de la clase empresarial y del sector productivo.

Reuniones de carácter mensual se realizaban también con los sindicalistas; en ellas se hacía permanente seguimiento a sus condiciones de seguridad, bajo el entendido que la Política de Seguridad Democrática -en tanto democrática-, buscaba proteger por igual a todos los estamentos de la población, siendo históricamente los sindicalistas uno de los grupos poblacionales sobre los cuales más amenazas y asesinatos se habían presentado y sobre cuya libertad de expresión y asociación más se había atentado.

Fundamental para la legitimidad nacional e internacional y para el cumplimiento del objetivo estratégico de Eficiencia, Transparencia y Rendición de Cuentas, eran las reuniones mensuales que, con transmisión en directo por la televisión pública y medios virtuales y con participación directa de la comunidad a través de líneas telefónicas y correos electrónicos, realizaban el Presidente y su equipo del Ministerio de Defensa con los representantes de la comunidad internacional -a través de los embajadores acreditados en Colombia- y los delegados de las diferentes instituciones

multilaterales y organizaciones no gubernamentales. En estas reuniones el centro eran los temas de derechos humanos y su adecuado respeto, protección y promoción dentro de la Política de Seguridad Democrática; en ellas se recalca como dicha política encontraba su centro de gravedad en el respeto al marco jurídico, el buen trato a la población, la eficiencia con transparencia de la Fuerza Pública y en su aplicación sin apelar a estados de excepción mediante el recorte de derechos constitucionales -como había sido común en las políticas de seguridad aplicadas históricamente en Colombia y, sobre todo, en otros países de la región que habían padecido dictaduras-. Este tipo de encuentros eran fundamentales para mostrar a la comunidad internacional y a la nación en general una convicción moral y legal del gobierno frente al tema de derechos humanos, aclarar -y dado el caso corregir- situaciones violatorias de los mismos y exponer como la acción de la Fuerza Pública con relación a los derechos humanos trasciende su elemental respeto, es decir, abstenerse de violarlos, y va mucho más allá, pues es con el trabajo diario de policías y soldados apegados al orden constitucional que se logra la adecuada protección de estos derechos para todos los colombianos, comenzando por el más elemental de todos como es el derecho a la vida.

Finalmente y a través de los medios de comunicación y de la emisoras radiales de las Fuerzas Militares y de la Policía -cuya cobertura abarcaba las zonas con mayor presencia guerrillera y paramilitar-, el Presidente y los miembros del Ministerio de Defensa explicaban una y otra vez la Política de Seguridad Democrática, daban soporte moral a las tropas, apelaban a la colaboración ciudadana con información y llamaban a los miembros de los grupos guerrilleros y paramilitares a acogerse al programa gubernamental de desmovilización, invitándolos a dejar estos grupos ilegales, obtener el perdón de la justicia y de la sociedad y comenzar una nueva vida de civilidad bajo la protección y el apoyo estatal.

De este modo, el Presidente diseñó, le asignó campo en su agenda y lideró en su ejecución espacios de pedagogía, diálogo y retroalimentación en materia de seguridad con los ciudadanos, la clase política, el sector productivo, las organizaciones sociales, la comunidad internacional, el equipo del sector defensa e, incluso, con los mismos integrantes de los grupos guerrilleros y paramilitares a quienes se dirigía de manera directa invitándolos a dejar las armas.

Toda política, para ser implementada, requiere primero ser exitosamente comunicada y eso fue lo que se logró con estos espacios. Nada fue impuesto, todos los estamentos sociales y políticos tuvieron la posibilidad de conocer de primera mano la política de seguridad presentada por el gobierno, discutirla, ajustarla y, en definitiva, comprometerse desde su rol en la sociedad para el éxito de la misma; pues además se entendió que la seguridad no era un tema de los militares o policías, sino que era un asunto responsabilidad de todos.

Fueron tal vez estos espacios de diálogo y pedagogía con los actores estratégicos de la sociedad, los mayoritariamente contribuyeron a los logros de la Seguridad Democrática, pues con su socialización a todos los niveles, ésta pasó prontamente de ser una política “presentada” por el gobierno, a ser una política “liderada” por el gobierno, pero adoptada por todo un país.

Seguridad en la Agenda Presidencial

Aunque ya ha sido explicado conceptualmente en páginas anteriores, otro aspecto básico a destacar en la ejecución y resultados relativos a la seguridad, fue establecer este tema como uno de los tres pilares principales en la política gubernamental de generar confianza en Colombia y asignarle al pilar de la Seguridad Democrática unos objetivos estratégicos concretos. Con este ascenso de categoría del tema de seguridad se lograban varias cosas; primero que la política de seguridad fuera una política trazada y ejecutada desde la cabeza presidencial y no un simple ejercicio de desempeño táctico de los comandantes, sin mayor direccionamiento estratégico por parte del estamento político en cabeza del Presidente; segundo, que la política de seguridad estuviera articulada a las demás políticas gubernamentales y actuara incluso como presupuesto necesario para el logro de las mismas y; tercero, al dotarla de un discurso político avalado electoralmente por el pueblo y habiéndole fijado unos objetivos estratégicos concretos, militares y policías tenían claridad en qué esperaban, tanto el gobierno como los ciudadanos, de ellos. El camino estaba trazado y la labor de las Fuerzas Armadas era recorrerlo.

Fundamental para que militares y policías pudieran cumplir con los objetivos asignados -además del apoyo político permanente del gobierno-, era el contundente fortalecimiento institucional que pasaba por diferentes órdenes; desde el aprovechamiento de la estructura del Ministerio de Defensa, que permitía un mayor y mejor trabajo conjunto y coordinado entre Ejército, Armada y Fuerza Aérea y de éstos con la Policía; hasta el incremento y mejoramiento de la movilidad, las comunicaciones y el pie de fuerza; pasando por la creación y redistribución de unidades y por la asignación de recursos extraordinarios de inversión para financiar todo lo anterior.

Como hecho atípico frente a la estructura de los demás ministerios de defensa de los países de la región, en Colombia tanto las Fuerzas Militares como la Policía pertenecen al Ministerio de Defensa, como sistema que permite tratar los temas de defensa y seguridad desde una misma mesa y facilita, respetando los roles misionales,³⁹ la debida coordinación entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Con una política de defensa y seguridad trazada y liderada al más alto nivel presidencial y con unos enemigos que paralelamente cometían actos terroristas, participaban en el narcotráfico y atacaban y desplazaban a la población -entremezclando temas de defensa y seguridad-, se requería para enfrentarlos, de operaciones conjuntas de las Fuerzas Militares y de actuaciones coordinadas entre éstas y la Policía; de ahí la ventaja de sentar en una sola mesa y bajo un solo mando, como el del Ministro de Defensa, a militares y policías para avanzar en los propósitos fijados; evitando al máximo interferencias, descoordinaciones, puntos de vista divergentes y cortocircuitos y celos interministeriales como podría ocurrir si el estamento militar y el estamento policial se encontraran bajo carteras diferentes, como resulta normal en otros países. Con una política integral y unos objetivos estratégicos que entremezclaban temas de seguridad y defensa, la estructura del Ministerio de Defensa facilitó la puesta en marcha de la Política de Seguridad Democrática y la consecución de sus cinco objetivos estratégicos.

La inseguridad es en gran medida la causa y no la consecuencia de los problemas económicos, políticos y sociales de Colombia. Este fue el enfoque Uribe y

por ello buscó, a partir de la seguridad, crear una plataforma de confianza en el país que defendiera la democracia, motivará la economía y financiara las políticas sociales. Como novedad –por lo menos en la región-, se asoció entonces seguridad con progreso, desarrollo y ejercicio de las libertades.

Tradicionalmente se había pensado que la seguridad era un asunto más de los hombres de uniforme que del Presidente, obviando que la Constitución -no de manera simbólica sino real- asigna al Presidente la Comandancia Suprema de las Fuerzas Armadas; mandato de enorme importancia para un país agobiado por la violencia. Haber establecido la seguridad como un tema de primer nivel en la agenda temática del gobierno y en las políticas públicas que la desarrollaron, fue una decisión correcta en función de los resultados alcanzados y valiente desde el punto de vista electoral, pues hablar de ejercicio firme de la autoridad podía malinterpretarse y asociarse con restricción de libertades –como sucedió en muchas de las dictaduras del continente- y no con disfrute real de los derechos –como sucedió en Colombia bajo un contexto democrático y con división de poderes.

La Política de Seguridad Democrática logró devolver derechos que los ciudadanos -arrinconados por la violencia- habían perdido de tiempo atrás; y el enorme respaldo que consiguió, mostró la capacidad del candidato y luego presidente para interpretar el sentimiento nacional (país nacional) de querer seguridad sometiendo a los violentos, en contraposición de lo que recomendaba la prudencia, estrategia y tradición política (país político) de, mediante el diálogo y la intermediación, apaciguar a los violentos.

Fortalecimiento Militar y Policial

En cuanto a trabajo conjunto de las Fuerzas Militares, actos administrativos del gobierno permitieron la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega en el centro-oriente del país -territorio histórico de las FARC a 150 kms. de Bogotá- y los Comandos Conjuntos del Caribe, el Pacífico y del Sur del Tolima. En todos ellos, bajo el mando directo del Comandante General de las Fuerzas Militares, las tres fuerzas: Ejército, Armada y Fuerza Aérea actuaban bajo un mismo mando y con un mismo propósito. Gracias a la nueva doctrina de operaciones conjuntas, se realizaron los más importantes golpes de toda la historia contra las organizaciones terroristas: la ya legendaria Operación Jaque -que permitió el rescate de quince secuestrados incluida la ex candidata presidencial Ingrid Betancur y tres contratistas norteamericanos como principales “trofeos” de la organización terrorista de las FARC-; la Operación Fénix -que acabó con a alias Raúl Reyes como segundo hombre en importancia de las FARC-; o la Operación Camaleón -que permitió el rescate de cuatro secuestrados, incluido el Mayor General Mendieta, como oficial de más alto rango, que estuvo secuestrado por los terroristas de las FARC durante doce años-. Estas operaciones -y otras menos publicitadas pero altamente importantes desde el punto de vista estratégico- se realizaron con información de inteligencia proveniente de todas las Fuerzas y las operaciones fueron diseñadas y dirigidas directamente desde el Comando General de las Fuerzas Militares y no desde una fuerza en particular. Asimismo en el campo de la inteligencia -insumo principal para el éxito de las operaciones contra las organizaciones terroristas-, se creó un programa de inteligencia

conjunta que, conformado por personal altamente calificado de Fuerzas Militares y Policía, obligaba a poner todas las informaciones recopiladas sobre los Blancos de Alto Valor Estratégico –BAVE- en una misma mesa; con la responsabilidad sobre éstos asignada por fuerza –pero con información de todas ellas-, se buscaba poder actuar sobre los mismos a través del nuevo Comando Conjunto de Operaciones Especiales, creado como pequeño grupo de élite bajo órdenes del Comandante General, cuya misión era actuar a partir de la información de inteligencia reunida.

Se crearon también, entre otras, cuatro divisiones del Ejército, catorce brigadas terrestres y 18 brigadas móviles, seis batallones de alta montaña y 64 batallones contraguerrillas en toda la geografía nacional; de igual manera se creó para la Fuerza Aérea el Grupo Aéreo del Oriente también en los llanos orientales y una brigada adicional de Infantería de Marina para la Armada en el departamento del Putumayo. Mientras que en la Policía se pusieron en marcha –en alta correlación geográfica con respecto a las divisiones del Ejército- ocho regionales policiales y se crearon cuatro Policías Metropolitanas en las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena y Cúcuta y más de 180 nuevas estaciones en todo el país.

Tanto el incremento como la redistribución de unidades militares y policiales durante el gobierno Uribe se lograron gracias a un histórico crecimiento del pie de fuerza, siendo superior al 40% en las Fuerzas Militares y al 44% en la Policía. Asimismo, este importante crecimiento del número de efectivos de la Fuerza Pública estuvo acompañado de significativos esfuerzos de capacitación, profesionalización y mejoramiento del bienestar de soldados y policías, así como de un aumento sustancial en el número, calidad y compatibilidad de los equipos de comunicaciones y, sobre todo, de un incremento en la movilidad tanto terrestre y aérea como marítima y fluvial.

Un punto a destacar es cómo tal incremento del pie de fuerza, su infraestructura, sus comunicaciones y su movilidad se llevaron a cabo por parte del gobierno sin sacrificar presupuesto destinado a los temas sociales. Al ser la seguridad la base para la generación de confianza inversionista y del crecimiento y desarrollo social del país, los enormes resultados alcanzados en seguridad se traducían casi automáticamente en un mejor desempeño económico, en un mayor recaudo tributario y en una mayor generación de riqueza para todos los colombianos. Durante los ocho años del gobierno Uribe el PIB creció un promedio anual del 4.3%, la inversión nacional se multiplicó por dos, la extranjera por tres, se logró la cobertura universal en salud y educación básica primaria y se bajó el número de colombianos que habitaban por debajo de la Línea de Pobreza del 54% al 37%. En lo que a avances sociales se refiere y analizado ahora desde el punto de vista presupuestal, mientras en el año 2002 por cada peso del presupuesto nacional que iba para el sector defensa se destinaban 3.1 pesos para inversiones sociales, para el año 2010 se incrementó a 3.7 pesos de inversión social por cada peso para defensa; es decir, se avanzaba en la seguridad y se incrementaba la inversión social. Adicionalmente y gracias al liderazgo del Presidente, tanto como a la pedagogía y diálogo que sobre la Política de Seguridad Democrática se había adelantado constantemente con los miembros del Congreso y de los sectores productivos de la economía, el gobierno –con el propósito exclusivo de financiar las inversiones en seguridad-, propuso al Congreso –y éste los aprobó-, tres diferentes impuestos extraordinarios y con vigencia lim-

itada a los grandes patrimonios que, activados a partir del 2004, el 2007 el 2010, permitieron recaudar en total más de 20 billones de pesos⁴⁰ adicionales para el sector y, en definitiva, financiar con los impuestos pagados por los ciudadanos de mayor riqueza, incrementos de pie de fuerza, infraestructura, comunicaciones y movilidad ya mencionados para beneficio de todos.

Durante la era Uribe el presupuesto en defensa creció extraordinariamente y tanto el pie de fuerza como las capacidades militares y policiales se expandieron grandemente; sin embargo, tanto en relación con el PIB como con el Presupuesto General de la Nación, el gasto en defensa –que por demás en Colombia incluye a la Policía al estar bajo el Ministerio de Defensa-, no varió -ni desfinanció otros sectores- y permaneció durante los ocho años de gobierno en niveles inferiores al 4% del PIB y al 17% del Presupuesto General de la Nación. La seguridad entonces permitió mejorar de manera extraordinaria el desempeño económico del país y, de paso, generar sus propios recursos, demostrando su rentabilidad política, económica y social.

Respeto, Protección y Promoción de los Derechos Humanos

Un aspecto absolutamente determinante para la legitimidad de una política de seguridad por parte de quienes la ejecutan, es el respeto total por los derechos humanos. Cualquier fisura en este campo -por más que aparentemente otorgue ventajas en el corto plazo- resquebraja la credibilidad y soporte de las Fuerzas Armadas, y con ello éstas terminan pagando en el largo plazo un alto precio de desprestigio por el temor que generan en la población. Sencillamente la democracia no tolera que sus mismas instituciones atenten contra los ciudadanos.

Colombia lleva décadas enfrentando las más complejas amenazas de seguridad; grupos guerrilleros, estructuras paramilitares y carteles de la droga han cometido toda suerte de violaciones a los derechos humanos de la población, militares y policías incluidos. Sin embargo, como corresponde a un Estado de Derecho como el instaurado en Colombia y sin importar la degradación que del uso de la violencia han hecho los terroristas y delincuentes, no puede haber atajos para la derrota de los violentos y el único camino posible para lograrlo es el apego irrestricto a las leyes. Por ello la importancia de formar a las Fuerzas Armadas en el marco legal, el honor militar y policial y en los más altos valores patrios y morales, buscando que su desempeño en materia de derechos humanos sea ejemplar y dignifique a la sociedad que defienden y representan.

Grandes esfuerzos, importantes resultados y aleccionadoras crisis se presentaron durante el gobierno Uribe.

Buscando brindar mayor transparencia al accionar de las tropas y protegerlas de cualquier señalamiento de manipulación de la verdad, desde el comienzo del gobierno se dio la instrucción a los militares -y se coordinó con la Fiscalía General de la Nación- que ante cualquier baja producida en combate, el cuerpo no fuera movido por ningún uniformado y el lugar se conservara tal cual había quedado después de los combates, con el propósito que la Fiscalía hiciera presencia y apoyara a los militares en las investigaciones pertinentes. El gobierno fue más allá y en el año 2006 el Ministerio de Defensa celebró un convenio con la Fiscalía para que fuera esta última la entidad que formalmente realizara todos los levantamientos de cuerpos

fruto de los combates y determinara si las acciones habían obedecido actuaciones típicamente militares y pasaran por tanto a ser investigadas por la Justicia Penal Militar o si, observándose alguna posible irregularidad, los hechos debieran pasar a ser investigados por la justicia ordinaria. Estas medidas se tomaron con el propósito de brindar absoluta transparencia a las acciones militares y defender a sus integrantes ante las quejas que algunas organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos hacían ante la comunidad internacional, señalando a las Fuerzas Militares colombianas de ser violadoras permanentes de los derechos humanos.

Con estas medidas se lograron desvirtuar señalamientos infundados que cuestionaban cualquier acción militar que se adelantara contra grupos como las FARC y el ELN en su guerra irregular y demostrar el profesionalismo generalizado de los militares enfrentando estructuras terroristas. Asimismo, sirvió -por más doloroso que sea- para develar el comportamiento personal -no institucional- de algunos integrantes del Ejército que actuando en conexión con agentes del narcotráfico o grupos paramilitares, asesinaban a enemigos de estas estructuras, a pequeños delincuentes o incluso a ciudadanos del común, y los hacían pasar luego como guerrilleros muertos en combate.

Esta práctica, conocida como “falsos positivos”, y cuyos primeros casos datan de los años ochenta, alcanzó su punto más alto a finales de los noventa y tuvo su capítulo más vergonzoso y público con el asesinato de 19 jóvenes del municipio de Soacha en 2008. Estos asesinatos en persona protegida -como se denominan técnicamente- mostraron no sólo la capacidad del narcotráfico para permear instituciones, comprar conciencias y fomentar asesinatos, sino también la importancia de tener en las Fuerzas Armadas estrictos controles en el proceso de selección de sus miembros, enfatizar en el honor militar y policial, intensificar la formación en derechos humanos, fortalecer la contrainteligencia y ser drásticos al momento de sancionar cualquier conducta opuesta al espíritu y mandato de las instituciones de seguridad del Estado.

La detección de esta conducta criminal e inmoral, llevó al gobierno Uribe -una vez conocidos los hechos- a pedir perdón por actos cometidos incluso previos a su gobierno y a tomar las más severas decisiones⁴¹ no sólo contra quienes puntualmente -por acción u omisión- habían permitido que esto ocurriera, sino impulsando desde el Ministerio de Defensa -en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos- la adopción inmediata de medidas para combatir este fenómeno puntual y, de manera más general, impulsando el diseño e implementación de una Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y la creación de un Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Militares.

La Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario lanzada durante el gobierno Uribe apuntó a la revisión integral del tratamiento a estos temas al interior de la Fuerza Pública y a realzar la importancia del respeto, protección y promoción de los derechos humanos tanto desde la parte doctrinal, como jurídica y operacional. De esta manera, con un documento marco en la materia, se trazaron objetivos y se diseñaron acciones que permitieron al país contar con unas Fuerzas Militares y una Policía Nacional cada vez más profesionales en su accionar; no sólo porque se abstendían de violar derechos sino -y también fundamental-, porque con su trabajo respetuoso iban más allá y se convertían en garantes para

que los colombianos pudieran tener un real disfrute de sus derechos constitucionales, tantas veces violados por actores no estatales.

Los cinco objetivos trazados por esta política fueron: “(1) La adecuación de la educación, instrucción y entrenamiento en DDHH y DIH a las necesidades del contexto estratégico; (2) El fortalecimiento de la disciplina operacional mediante el mejoramiento de la asesoría jurídica y los controles, sobre la base de los principios y valores institucionales; (3) El establecimiento de una defensa técnica adecuada para los miembros de la Fuerza Pública; (4) La garantía de la atención de la Fuerza Pública a grupos especiales y; (5) El estrechamiento de la cooperación interinstitucional en materia de DDHH y DIH”⁴²

Con la adopción de esta política se enfatizó en la formación desde las escuelas militares y policiales y durante todo el ciclo formativo y de entrenamiento y reentrenamiento de los uniformados, la importancia moral y legal del absoluto respeto a los derechos humanos y la necesidad de actuar conforme a las leyes nacionales e internacionales relativas a los DDHH y DIH como elemento de coherencia institucional y factor de legitimidad ante la población. Adicionalmente, se crearon oficinas de DDHH y DIH en cada unidad militar y policial, se nombraron inspectores con la tarea específica de velar por el cumplimiento de todas las disposiciones y se creó la figura de los Asesores Jurídicos Operacionales –AJO- que, actuando acorde con el también lanzado Manual de Derecho Operacional para las Fuerzas Militares, tienen la responsabilidad –y los conocimientos jurídicos necesarios- para asesorar a los comandantes de unidad en sus operaciones militares a fin de establecer el estricto cumplimiento de los DDHH y el DIH y limitar o abortar las misiones si éstas comportan algún riesgo en la materia.

El respeto, protección y promoción de los derechos humanos fue un factor de la más alta importancia para el gobierno y por ello el liderazgo que asumió en la materia, sobre todo, a través del lanzamiento e implementación de su Política Integral; buscando no sólo estar acorde con los requerimientos jurídicos nacionales e internacionales, sino porque entendió que una política de seguridad en un contexto democrático, sólo es posible si hay un comportamiento ejemplar de las fuerzas del orden, pues de dicho comportamiento se deriva su legitimidad. Así se señaló desde el primer día de gobierno y se recalcó en cada contacto que el Presidente y su equipo tenían con el estamento uniformado, bien fuera en los discursos doctrinales que se daban en las ceremonias militares y policiales o en los Consejos de Seguridad o las reuniones de trabajo, donde se tomaban decisiones operacionales.

Este trabajo dio sus frutos, y al final de gobierno Uribe, según las diferentes encuestas de opinión, las Fuerzas Militares eran la institución de mayor reconocimiento por parte de la ciudadanía con índices de favorabilidad superiores al 85%, con un promedio durante los ocho años de gobierno alrededor del 80% -con su punto más bajo en 70% en septiembre de 2007 y el más alto con 90% en julio de 2008-. Estas estadísticas son entonces el reflejo del profesionalismo y el descomunal apoyo ciudadano y orgullo patrio que los colombianos sienten por sus Fuerzas Armadas;⁴³ pues muy al contrario de ser una institución violadora de derechos humanos –lo cual llevaría al rechazo de la población-, es justamente la institución que con su trabajo –pese a los errores-, ha hecho posible el disfrute de los derechos para todos, y ello los ciudadanos lo han reconocido y valorado.

Acción Integral

Se ha dicho en páginas anteriores que tradicionalmente en Colombia ha habido más territorio que Estado; lo que ha llevado a que vacíos generados por la falta de presencia institucional en todos los órdenes, hayan sido llenados en algunas regiones apartadas o marginadas del país —e incluso en barrios periféricos de las grandes ciudades— por actores violentos que han encontrado en esa falta de presencia institucional, el mejor terreno para cometer sus ilícitos con total impunidad.

El objetivo trazado por la Política de Seguridad Democrática de lograr la recuperación del control del territorio rebasa la elemental presencia militar y policial para disuadir al delincuente y poner orden; requiere además la presencia de las demás instituciones del Estado, fundamentales para garantizar la justicia y el bienestar; pues en definitiva lo que busca el Estado Social de Derecho es —por más obvio que parezca—, garantizar a través de sus instituciones derechos para todos los habitantes por igual y ello no es posible sin condiciones de seguridad mínimas para la población y las instituciones.

De esta manera, a través de una sólida y coordinada presencia interinstitucional, se busca primero el control militar del territorio y garantizada la seguridad para sus habitantes, dar paso a la presencia permanente de las instituciones, a fin de lograr la recuperación ya no de seguridad, sino social del territorio y sus habitantes. “El objetivo de Colombia es que las zonas recuperadas por la fuerza pública, no sólo cuenten con presencia militar y policial, sino con condiciones sociales e institucionales para impulsar la estabilización y consolidación del desarrollo y la paz, con miras a la superación de la pobreza”.⁴⁴

Con este enfoque, dependiente de la Agencia Presidencial para la Acción Social, se creó durante el primer mandato del Presidente Uribe el Centro de Coordinación de Acción Integral —CCAI—, no como una entidad sino como una instancia de coordinación —más que de ejecución— interagencial de nivel presidencial que involucró a más de una docena de las más importantes entidades sociales, judiciales y de seguridad del Estado.⁴⁵ El CCAI buscaba garantizar una presencia eficaz, permanente y coordinada en aquellas zonas históricamente maltratadas por el narcotráfico y el terrorismo, focalizando su acción en la población más pobre víctima de la violencia o en situación de desplazamiento.

Inicialmente, esta presencia interinstitucional se concentró en nueve regiones con 39 municipios y luego, durante la segunda administración presidencial, se fortaleció y amplió hasta alcanzar —bajo el llamado Plan Nacional de Consolidación— a catorce regiones con 102 municipios, centrando su acción en las zonas rurales más complejas por la mezcla de pobreza, abandono estatal, cultura de la ilegalidad y alteración del orden público.⁴⁶

...el Gobierno Nacional, diseñó el Plan Nacional de Consolidación como un mecanismo para alinear la oferta institucional en el área social, de justicia, desarrollo económico y gobernabilidad con otros esfuerzos del ámbito de la seguridad territorial y ciudadana los esfuerzos militar y de policía buscando generar las condiciones para lograr el desarrollo humano e integral de la población que habita el territorio colombiano en un ambiente de presencia institucional y gobernabilidad.⁴⁷

Para la elección de las catorce regiones o zonas antes mencionadas se buscó la convergencia de débil presencia institucional, alteración del orden público, presencia terrorista o de cultivos de narcóticos y masivas violaciones de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Se diseñó una intervención social del territorio en tres fases:

Fase de Recuperación: el esfuerzo principal inicial, sobre todo de carácter militar y de seguridad, dada la situación de violencia e ilegalidad en la zona, busca acabar con los agentes generadores de violencia y evitar que la confrontación armada afecte a la población civil.

Fase de Transición: la masiva presencia militar inicial, una vez se ha avanzado en el control sobre los agentes generadores de violencia, va dando paso a una presencia policial y de los organismos de justicia que, de carácter permanente, buscan normalizar la situación y dar estabilidad a la zona con el propósito que se generen las condiciones básicas para el fortalecimiento institucional general, la gobernabilidad de las autoridades políticas y la presencia de las instituciones sociales del Estado. Durante esta etapa se busca lograr que los indicadores básicos en cuanto a salud, educación y seguridad se recuperen hasta alcanzar por lo menos el promedio nacional.

Fase de Estabilización: se busca la generación de sinergias interinstitucionales con el objetivo de conseguir que las entidades y postulados del Estado Social de Derecho estén presentes en todo su esplendor y se generen las condiciones de seguridad, sociales, políticas y económicas que permitan superar el caos derivado de la violencia y la ilegalidad y se avance sostenidamente hacia el bienestar general de los habitantes.

Teniendo claridad sobre las regiones a intervenir, a cada una de ellas se le nombró una gerencia y, en un proceso participativo y tomando como insumos indicadores de seguridad, gobernabilidad, progreso económico y desarrollo social, se elaboró un diagnóstico que permitió ubicar a la región en una de las tres fases planteadas. A partir de allí, se diseñó y puso en marcha un completo plan de acción en el que participaban la totalidad de entidades coordinadas bajo el CCAI.

Cada uno de estos planes de acción fue elaborado siguiendo seis líneas estratégicas conformadas por: (i) la atención humanitaria de emergencias originadas en alteraciones del orden público; (ii) el eficaz acceso a la justicia; (iii) el mejoramiento en calidad y cobertura de los servicios fundamentales de educación, salud y seguridad social; (iv) la recuperación económica del territorio apoyando el tránsito de economías ilícitas a lícitas; (v) el fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas de las entidades municipales; y (vi) el ordenamiento territorial a partir de la clarificación de los derechos de propiedad de la tierra y la titulación ordenada de predios. Estas líneas estratégicas eran a su vez complementadas con acciones en el corto, mediano y largo plazo, que conservan el patrón fijado desde los mismos comienzos del CCAI en la administración Uribe:

En el corto plazo se identifican acciones de emergencia de alto impacto en los sectores de seguridad, salud, infancia y familia, documentación, seguridad alimentaria, educación, uso del tiempo libre y justicia. Posteriormente se identifican acciones de mediano y largo plazo relacionadas con la

aplicación de las herramientas de la equidad, el fortalecimiento de la presencia institucional y el tejido social, la oferta de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, la seguridad, el desarrollo de infraestructura de transporte y la promoción de cadenas productivas para el desarrollo económico. Estas acciones se priorizan a partir de un trabajo conjunto con las autoridades territoriales y la comunidad.⁴⁸

Esta actuación demostró que con una adecuada coordinación interagencial, liderada directamente desde la Presidencia de la República, se puede lograr una admirable sinergia entre los organismos militares y policiales, responsables de brindar seguridad territorial y física y proteger con ello la vida y de los habitantes, y las instituciones sociales del Estado, responsables de darle a esa vida protegida el carácter de dignidad.

Con el CCAI entonces se demostró la necesidad de intervenciones de carácter social en los territorios históricamente golpeados por la violencia; y su necesaria coordinación con las entidades responsables de brindar seguridad. Pues en definitiva –y ese fue el éxito del gobierno Uribe en este campo-, se entendió y aplicó que seguridad sin desarrollo social no tiene sentido, y que desarrollo social sin seguridad que lo proteja no es posible.

Desmovilizaciones por la Paz

Como instrumentos adicionales de la Política de Seguridad Democrática, se adelantaron también los procesos de desmovilización de integrantes de los grupos guerrilleros y paramilitares. Se creó la Red de Cooperantes como mecanismo de participación ciudadana que, amparado en el principio constitucional de la solidaridad, logró superar la cifra de los dos millones de ciudadanos inscritos y listos para colaborar con su Fuerza Pública a través del suministro de información que permitiera a la misma obrar con eficiencia y transparencia.

El proceso de desmovilizaciones -propuesto en la campaña presidencial e incluido dentro del objetivo estratégico de Protección de la Población-, fue adelantado bajo la iniciativa y el liderazgo presidencial, utilizando los mecanismos administrativos y legales a su alcance y proponiendo y respaldando ante el Congreso de la República, e impulsando ante los diferentes estamentos de la sociedad, la aprobación de las leyes⁴⁹ y la generación de entornos de reconciliación. Esto permitió, durante el gobierno Uribe, la reincorporación a la vida civil de casi 22.000 guerrilleros desmovilizados individualmente⁵⁰ -es decir, desertando de la guerrilla- y la completa desarticulación de las estructuras paramilitares que, con presencia en 27 de los 32 departamentos de Colombia y compuestas por más de 31.000 individuos⁵¹, pactaron la paz de manera colectiva y deponiendo las armas, pusieron fin a más de 20 años de lucha contrainsurgente, apropiación ilegal de tierras y desplazamiento forzado de campesinos. La ley de Justicia y Paz que finalmente dio marco jurídico a todo el proceso de desmovilización no contempló beneficios para crímenes de narcotráfico, con lo cual los catorce más importantes jefes paramilitares fueron procesados por estos delitos y extraditados en 2008 por el gobierno Uribe a los Estados Unidos.

Con la desmovilización, paralelo al firme ejercicio constitucional de la au-

toridad, el gobierno logró un proceso de paz sin precedentes por su éxito y por el número de individuos que en cifra superior a las 53.000 personas, depusieron las armas y se reincorporaron a la vida civil.

La magnitud de estas cifras reflejan la dimensión del problema de la violencia en Colombia, y cómo una política gubernamental de “Mano Firme, Corazón Grande” puede imponer autoridad sobre los violentos y, simultáneamente, generar espacios de reconciliación para aquellos que voluntariamente quieran deponer las armas. No hay en la historia contemporánea de Colombia, por su impacto y cifras, ejemplos similares de firmeza institucional para combatir a los criminales –reflejado en capturas y bajas frente a quienes no quisieron someterse a la ley-, ni ejemplo siquiera cercano de reinserción a la vida civil de aquellos que voluntariamente quisieron corregir el camino de la violencia y se acogieron a los espacios de perdón y reconciliación que el gobierno –con el respaldo del Congreso y la ciudadanía– generó. Durante el gobierno Uribe entonces, Colombia vivió la mayor época de firmeza institucional y, simultáneamente, el mayor proceso de paz; factores ambos que permitieron mejorar de manera ostensible las condiciones de paz y seguridad de todos los ciudadanos.

Ante los críticos de uno y otro camino, queda la pregunta sin respuesta de cuánta paz debe sacrificarse en nombre de la justicia, o cuánta justicia debe sacrificarse en nombre de la paz. Sin ofertas jurídicas, económicas y sociales favorables, es difícil generar incentivos para que los violentos dejen las armas; con lo cual, dichos incentivos no deben entenderse como impunidad; a su vez, cuando se ofrece el camino de la paz y los violentos no quieren recorrerlo, debe acudirse a la firmeza institucional para combatir a quienes siguen maltratando la democracia y amenazando la supervivencia del Estado. Con el gobierno Uribe hubo firmeza institucional y puertas para la paz; y en ambas líneas los resultados fueron notables. Al momento de los balances y en aras de la objetividad, debe evaluarse como una sola estrategia la “Mano Firme” con el “Corazón Grande”, pues tratarlos por separado es politizar los resultados y falsear la historia.

Presidente como Comandante Supremo

Fundamental para el retorno de la seguridad y tal como había sido compromiso de campaña, el Presidente Uribe desde el primer momento de su gobierno se dedicó a ejercer, no de manera simbólica sino real, el mandato constitucional de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Primero, trazando los objetivos de su Política de Seguridad Democrática y posteriormente, haciendo seguimiento diario del cumplimiento de los mismos mediante un ejercicio de macrovisión y micromanaje, que incluía la revisión diaria, como primera actividad de la agenda presidencial, de la evolución por regiones de los más importantes indicadores de seguridad derivados de los objetivos estratégicos; a partir de esta información, la comunicación inmediata con las autoridades militares y policiales regionales para establecer control de resultados. De esta manera el tema de la seguridad no era delegado al Ministro de Defensa o a los comandantes de Fuerza, sino que era la responsabilidad primera del Presidente y el resto del equipo actuaba más bien como complemento del liderazgo y de la autoridad presidencial. “Uno tiene que tener una visión macro y un manejo

micro; son aspectos inseparables del éxito. Si usted tiene visión macro pero no tiene manejo micro, la visión macro se queda en el papel; y si intenta hacer manejo micro sin visión macro, usted no tiene claridad de objetivos”.⁵²

En definitiva, el discurso político de seguridad y la política pública de Seguridad Democrática desarrollados en Colombia entre los años 2002 y 2010 y planificados, organizados, dirigidos y controlados de manera directa por el Presidente Uribe en sus dos periodos presidenciales, lograron frenar la espiral de violencia en la que se encontraba sumido el país, mejorar de manera extraordinaria todos los indicadores de seguridad y, más importante aún, devolverle al país la confianza y la esperanza en sí mismo. Más trascendente aun en este lapso, si se tiene en cuenta que el país había estado cerca del colapso, perdido gran parte del control territorial por falta de presencia institucional y sido catalogado por muchos analistas como un posible Estado fallido. Para ello, el Presidente ejerció, no de manera nominal sino real, como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y, dado el nivel de detalle con que el Presidente se involucraba en los temas de seguridad, en muchas ocasiones se llegó a afirmar que, más allá de quién ocupara la cartera de Defensa, el verdadero ministro siempre fue el Presidente Uribe.

Actuar de esta manera, implicó al Presidente una vigilancia 24 horas al día y siete días a la semana de los indicadores de violencia que más preocupaban a los colombianos y estadísticas de homicidios, secuestros, hurto de vehículos y atentados terroristas, entre otros, fueron elementos comunes de la agenda y reportes presidenciales. Dado ese estilo microgerencial del gobierno, fue frecuente ver al Presidente interrumpir reuniones de otro tipo para impartir órdenes puntuales de carácter militar y policial sobre hechos que estaban ocurriendo en tiempo real; comportamiento que algunos criticaron por el nivel de detalle que se manejaba y que, decían, no debía ser asunto presidencial, pero que en definitiva lo que lograba con ello era mandar un poderoso mensaje a los militares, los policías y la ciudadanía sobre la importancia que cada hecho de violencia representaba para el gobierno. No pocas veces, además, se dio el caso del Presidente llamando a comandantes de nivel medio para averiguar sobre hechos de violencia que, le reportaban los habitantes, estaban en ese momento ocurriendo en algún lugar del país. Así, la responsabilidad presidencial y mandato constitucional de brindar seguridad a los colombianos fue tomada con la mayor seriedad y cualquier comandante -a cualquier nivel jerárquico- podía verse en la situación de rendir cuentas directamente al Presidente cuando la comunidad o las cifras reflejaban que no estaba siendo capaz de brindar eficaz seguridad en su jurisdicción.

Resultados

El más importante logro de la Política de Seguridad Democrática fue, sin lugar a dudas, frenar la escalada de violencia homicida que desde los años 90 venía creciendo sin parar en Colombia, y que para el año 2002 había registrado oficialmente 28.837 asesinatos, con una tasa/país de 70 homicidios por cada 100.000 habitantes. Ocho años después esa creciente tendencia histórica había sido reducida prácticamente a la mitad, al registrarse durante el año 2010 15.459 asesinatos, con una tasa/país de 34 homicidios por cada 100.000 habitantes. De esta manera, el

maltratado artículo 11 de la Constitución: “El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte” volvía a ser realidad en hechos y esperanzas para la mayoría del pueblo colombiano y muy particularmente para aquellos sectores vulnerables que venían siendo asesinados, como era el caso de los alcaldes y ex alcaldes, cuyos homicidios durante el gobierno Uribe se redujeron en un 67%; el de concejales, que se redujo en un 90%; el de sindicalistas, reducido en un 84%; el de indígenas, disminuido en un 47%; el de maestros sindicalizados, reducido en un 78%; y el de periodistas, disminuido en un 90%. Se demostraba así la coherencia de los resultados con el discurso político de campaña que ocho años atrás había pregonado: “La seguridad será democrática. Para proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al periodista, al maestro, frente a cualquier agresor”.⁵³

Protegida la vida, se avanzó también enormemente en el retorno de las libertades. Si para el año 2002 se habían registrado 2.882 secuestros, el año 2010 cerraba con una reducción de este flagelo en un 90%, registrando 282 secuestros y cada nuevo caso activaba todas las alarmas en cabeza del alto gobierno a fin de lograr su liberación. Asimismo, los secuestros masivos adelantados por la guerrilla de las FARC en las carreteras de Colombia, conocidos como “pescas milagrosas”, y que habían afectado notoriamente la circulación terrestre, ante el temor de la población a caer en los mismos, durante este gobierno literalmente desaparecieron, registrándose cero casos en el 2010 luego de presentarse 176 casos con 696 secuestrados en el 2002.

Si las cifras de la lucha frontal contra el secuestro como factor atentatorio de la libertad son elocuentes, igualmente significativas son aquellas relacionadas con el ejercicio de las libertades democráticas. Si durante el año 2002 más de 350 alcaldes elegidos popularmente no podían ejercer funciones desde su municipio por las amenazas de guerrilla y paramilitares, terminado el gobierno Uribe los 1.102 alcaldes de Colombia⁵⁴ y sus respectivos concejos municipales se encontraban gobernando desde la cabecera municipal correspondiente, habiéndose recuperado así para la democracia el derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes y de éstos, a gobernar desde sus municipios.

El terrorismo, como drama que venía afectando a Colombia desde hacía décadas, había alcanzado su punto máximo en el año 2002 con un promedio de cinco atentados al día para un total de 1.645 hechos terroristas; ocho años después, finalizado el 2010 se había reducido en un 71% y se registraba aún un promedio diario de un hecho de este tipo.

Se ha afirmado que es el narcotráfico el combustible que financia el terrorismo toda vez que representaba el principal ingreso de los grupos paramilitares que fueron acabados mediante el proceso de desmovilización colectiva liderado por el gobierno Uribe y, mediante ley de la República, aprobado y revisado por el Congreso y la Corte Constitucional respectivamente. Sin embargo, este flagelo sigue aun constituyendo el principal ingreso del debilitado grupo terrorista de las FARC y por ello la importancia en su persecución.

Durante los ocho años de vigencia de la Política de Seguridad Democrática y su objetivo estratégico de lucha contra el narcotráfico, se logró reducir en un 44% la existencia de cultivos de coca y disminuir en más de un 40% su producción.⁵⁵ Se extraditaron a los Estados Unidos más de 1.000 narcotraficantes y se incrementaron en un 64% los decomisos de coca, llevando a que por su escasez el precio de la

droga en costas colombianas aumentara su valor en un 85%. Al finalizar el gobierno Uribe, la política antidrogas de Colombia logró reducir de manera drástica el cultivo y procesamiento de narcóticos e incautar casi el 50% de la producción total. Así, con el combate eficaz a todos los eslabones de la cadena de valor del narcotráfico, grandes carteles narcotraficantes fueron desmantelados y el más importante de ellos, el cartel de las FARC, vio sustancialmente reducidos sus ingresos y, consecuentemente, su capacidad de fortalecerse en lo militar para seguir maltratando a la democracia colombiana.

Indicadores de Seguridad

	2002	2010	Variación
Homicidios Totales (sin accidentes de tránsito)	28.837	15.459	- 46%
Tasa Homicidios (cada 100.000 habitantes)	70	34	- 51%
Homicidios Alcaldes y Ex Alcaldes	12	4	- 67%
Homicidios Concejales	77	8	- 90%
Homicidios Sindicalistas	99	16	- 84%
Homicidios Maestros Sindicalizados	97	21	- 78%
Homicidios Indígenas	197	85	- 47%
Homicidios Periodistas	10	1	- 90%
Secuestros	2.882	282	- 90%
Secuestros Masivos (Casos y Víctimas)	176/696	0/0	- 100%
Terrorismo (Casos)	1.645	471	- 71%
Cultivos de Coca (hectáreas)	102.071	56.905	- 44%
Incautaciones Coca (Toneladas)	95,4	156	64%
Extradiciones	26	168	546%
Alcaldes “desplazados” de sus municipios	350	0	100%

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Como se señaló desde un comienzo -la seguridad como un medio y no como un fin en sí misma-, la Política de Seguridad Democrática buscó generar confianza en Colombia y, mediante el ya explicado “Círculo Virtuoso de la Seguridad”, mejorar la economía y obtener los recursos necesarios para adelantar políticas de cohesión social. Garantizada la seguridad, la confianza e inversión retornaron al país: el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto durante los ocho años del gobierno Uribe fue del 4,3%, duplicando el crecimiento promedio de 2,1% registrado durante el periodo 1994-2001;⁵⁶ la inversión extranjera se multiplicó por tres y la inversión total creció un 54% como porcentaje del PIB; el desempleo cayó del 16% al 12% y la inflación del 6,9% al 2.5%; las exportaciones se triplicaron pasando de cerca de doce mil millones a casi 40 mil millones de dólares anuales. Sintetizando toda esta mejora de la economía nacional y el crecimiento del bienestar social, se encuentra el PIB per cápita, que se duplicó pasando de USD 2.377 a USD 5.211.

Todo ello, entre muchos otros indicadores económicos altamente favorables para el país, en gran medida fue el resultado de los avances en seguridad como

factor generador de un ambiente propicio para la inversión y para las actividades económicas.

Indicadores Económicos

	2002	2010	Variación
PIB	2.1%	4.3%	105%
PIB per cápita (USD de 2005)	2.377	5.211	119%
Inversión Extranjera Directa (USD millones)	2.100	6.759	222%
Inversión Total (% del PIB)	16,6%	25,6%	54%
Desempleo	16,2	12,2	- 25%
Inflación	6,9%	2,5%	- 64%
Exportaciones (USD millones)	11.975	39.820	233%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

El discurso político del Presidente Uribe identificaba a la seguridad y a la inversión como medios y a la cohesión social como el fin último de toda su política; cohesión social desarrollada a partir de la riqueza generada, entre otras, por el disfrute de un clima general de seguridad.

Los resultados en este campo son elocuentes. La población que vive por debajo de la línea de la pobreza se redujo del 54% al 37% durante los ocho años de gobierno, el país alcanzó la cobertura universal en salud, la cobertura en educación básica llegó al 100% de los niños y la educación media pasó del 57% en 2002 al 84% en 2010. Así, bajo unas condiciones de seguridad respetuosa de las libertades, una economía creciente y una población dejando la pobreza con su atención en salud garantizada y los niños y jóvenes en la escuela, el país sufrió un giro incontrovertible, pasando en pocos años de transitar un sendero hacia el abismo a recorrer un camino -aun largo y difícil- hacia el progreso.

Indicadores Sociales

	2002	2010	Variación
Población por Debajo de la Línea de Pobreza	54%	37%	- 31%
Cobertura en Educación Básica Primaria	97%	100%	3%
Cobertura en Educación Básica Secundaria	57%	84%	47%
Cobertura en Salud (Rég. Subsidiado + Contributivo)	25'174.210	44'213.609	76%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Si se comparan estos resultados con la propuesta política inicial de recobrar la seguridad para los colombianos desde sus instituciones democráticas y, a partir de allí, propiciar un ambiente favorable para el ejercicio real de las libertades y la prosperidad económica y social, se evidencia entonces una alta correlación entre el ideario político, los planes de desarrollo y los resultados esperados y obtenidos.

De esta manera, con cifras y no con palabras se concluye que luego de ocho

intensos años de aplicación de la Política de Seguridad Democrática bajo el determinante liderazgo político, gerencial y militar y policial del Presidente, los principales postulados de su propuesta de campaña y los objetivos estratégicos de su política pública de seguridad se habían cumplido y después de su paso por la Presidencia Colombia era nación más segura, libre y democrática gracias a los esfuerzos y resultados de los ciudadanos, los policías y los soldados, siendo el primero de todos ellos Álvaro Uribe.

Notas

¹ Según la encuesta bimensual realizada históricamente por Gallup Colombia Ltda., a la pregunta: En general, ¿Cree usted que las cosas en Colombia están mejorando o empeorando?, en diciembre de 2001 el 71% de los encuestados creía que las cosas estaban empeorando y cuando se estudia el promedio del cuatrenio presidencial 1998–2002, la respuesta arroja un 72% de creencia pesimista frente al futuro del país.

² Según cifras de la Federación Colombiana de Municipios, durante el primer semestre del 2002 y dada la situación generalizada de violencia, más de 350 alcaldes -de un total para la época de 1.098- cuya jurisdicción geográfica representaba más del 50% del territorio nacional, no podían ejercer sus funciones constitucionales desde sus respectivos municipios.

³ La constitución colombiana en su artículo 108 permite la creación de movimientos políticos con autoridad para inscribir candidatos a cargos de elección popular mediante la recolección de firmas ciudadanas. Bajo esta facultad constitucional, Uribe inscribió su candidatura presidencial por el movimiento ciudadano “Primero Colombia.”

⁴ La segunda vuelta presidencial se instauró en la Constitución Política de 1991 en su artículo 190.

⁵ Álvaro Uribe, Entrevista Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa –CHDS-. Bogotá, 20 de enero de 2011.

⁶ Si bien las negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC teniendo como epicentro el municipio de El Caguán, comenzaron formalmente el 7 de enero de 1999 y terminaron abruptamente el 20 de febrero de 2002, el despeje militar del área comenzó el 7 de noviembre de 1998, tres meses después del Presidente Pastrana haber tomado posesión.

⁷ Uribe durante su gobernación se destacó ante los demás mandatarios departamentales por un ejercicio firme de la autoridad a partir del mandato constitucional que fija a los gobernadores la responsabilidad de representar al Presidente de la República en los temas de orden público. Al final de su gobernación y luego de la realización de consejos diarios de seguridad presididos por él mismo y realizados a primera hora de la mañana con los mandos militares y policiales, el homicidio en el Departamento de Antioquia había descendido un 20%, los secuestros en más de un 60% y las vías departamentales estaban parcialmente libres de presencia subversiva.

⁸ Con Uribe compitieron por la Presidencia Horacio Serpa -partido Liberal-, Luis Eduardo Garzón -Frente Social y Político-, Noemí Sanín -Movimiento Sí Colombia-, Ingrid Betancur -Partido Verde Oxígeno- entre otros; y todos ellos continuaban proponiendo la búsqueda de la paz a partir de diferentes modalidades de diálogo con los grupos terroristas.

⁹ Álvaro Uribe, Entrevista Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa –CHDS-. Bogotá, 20 de enero de 2011.

¹⁰ Ver: puntos 26, 27, 28, 30, 31 y 38 del Manifiesto Democrático. Presidencia de la

República. *Manifiesto Democrático –Los 100 Puntos de Uribe-*. Imprenta Nacional de Colombia. 2002.

¹¹ Presidencia de la República. *Manifiesto Democrático –Los 100 Puntos de Uribe-*. Imprenta Nacional de Colombia. 2002. Punto 41.

¹² Estos atentados, perpetrados con las armas no convencionales de “cilindros bomba”, lograron impactar levemente la fachada del Palacio Presidencial pero fuertemente áreas vecinas; dejando al final 21 muertos y cientos de heridos en los alrededores. Ello reflejó claramente la postura del grupo terrorista de las FARC de acabar desde el mismo comienzo del gobierno Uribe con el Presidente y su Política de Seguridad Democrática basada en el ejercicio constitucional de la autoridad.

¹³ Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003, p. 22.

¹⁴ Álvaro Uribe, Entrevista Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa –CHDS-. Bogotá, 20 de enero de 2011.

¹⁵ Las FARC son fundadas el 27 de mayo de 1964.

¹⁶ Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, p. 12, 2003.

¹⁷ “La Fuerza Pública iniciará el proceso de control estatal del territorio, asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales, con el apoyo de brigadas móviles y demás unidades de Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional asegurarán el mantenimiento del control territorial. Pero la responsabilidad por la seguridad de los ciudadanos no puede ni debe recaer exclusivamente en la Fuerza Pública, por las razones mencionadas. Todas las entidades del Estado contribuirán dentro de sus competencias a la consolidación de la autoridad democrática en el territorio”, Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003, p. 16.

¹⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 11. “*El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.*”

¹⁹ “El Gobierno Nacional invita a los colombianos que hacen parte de las organizaciones armadas ilegales, niños y adultos, a abandonar las armas. El programa de desmovilización reglamentado por el Decreto Presidencial 128 de 2003, ofrece una alternativa viable, flexible y rápida para que reinicien su vida, recuperen su núcleo familiar y abandonen definitivamente la clandestinidad... El objetivo de la política es la resocialización y dignificación del desmovilizado, en especial de los jóvenes, facilitando así la reconciliación y preservando la vida de los colombianos. Los desmovilizados recibirán asesoría psicológica y programas de formación en oficios y de capacitación técnica durante 18 meses, que les permitirá llevar una vida digna y ser útiles a sus familias y a la sociedad”. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003, pp. 55-56.

²⁰ “El Gobierno mediante la acción de la Fuerza Pública recuperará primero las condiciones de seguridad en las zonas y luego canalizará recursos a través de microcréditos, programas de seguridad alimenticia y acompañamiento a las comunidades. ...el Gobierno emprenderá, igualmente, acciones para que los colombianos desplazados recuperen los bienes y en particular las tierras que les fueron arrebatadas como consecuencia del desplazamiento”. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003, p. 50.

²¹ “Las autoridades desarrollarán programas de prevención, estrechando los vínculos entre la Fuerza Pública y el comercio, las compañías privadas de seguridad, las empresas públicas y la ciudadanía en general, para tejer unas redes de alerta que aseguren la protección de la población y de la infraestructura del país”. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003, p. 51.

²² “El eje de la lucha contra el secuestro es desarticular las organizaciones criminales dedicadas sistemáticamente a la comisión de estos delitos. Para este fin, se constituirán mesas de trabajo interinstitucionales que, actuando como estructuras de apoyo para la centralización de la investigación y de la inteligencia estratégica y operacional, conduzcan a la desarticulación de las bandas y organizaciones específicas. Estas estructuras estarán asociadas a un fiscal o equipo de fiscales especializados”. Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003, p. 53.

²³ Según cifras del Ministerio de Defensa, en el año 2002 se presentaron 28.835 homicidios -sin incluir accidentes de tránsito-. Sin embargo, al cuantificar el número de personas desaparecidas para el mismo año y cruzar dicha información con las confesiones de paramilitares desmovilizados sobre los asesinatos por ellos cometidos y ubicar las fosas comunes, se calcula que la cifra de homicidios del año 2002 supera fácilmente los 30.000 muertos.

²⁴ “...la tasa de homicidios, que ha llegado a ser una de las más altas del mundo, no se debe a una inclinación particular de los colombianos por la violencia: es el resultado del debilitamiento institucional y del clima de impunidad que han ocasionado las organizaciones armadas ilegales y el narcotráfico. Más que sus mismas acciones, es el impacto indirecto de éstas lo que crea las condiciones que favorecen el homicidio. En la medida que amenazan y atrofian el aparato judicial, que difunden sus técnicas de lavado de activos, de tráfico de armas y, sobre todo, de matar, en esa medida construyen los espacios de impunidad en los que ocurren los homicidios y germina la criminalidad común, con la cual están estrechamente ligados”. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003, p. 31.

²⁵ Según cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal, sólo entre el 7% y el 15% de los homicidios ocurridos durante las últimas dos décadas en Colombia, tenían relación directa con muertes de miembros de las Fuerzas Armadas, la guerrilla o el paramilitarismo. Sin embargo, la influencia de las organizaciones criminales en la instauración de una cultura de la muerte para resolver conflictos o alcanzar sus propósitos ha sido un ejemplo perverso para toda la sociedad. Para mayor información sobre este punto, véase: Arbeláez Arango, Alejandro. *La Protección Constitucional del Derecho a la Vida en Colombia –Y la Gobernabilidad Democrática como Estrategia Política y Ciudadana para su Fortalecimiento-*. Valencia, Universitat de Valencia –Servei de Publicacions. Tesis Doctoral-, 2007 (numeral VI.II.I Mitos sobre la Violencia Homicida en Colombia).

²⁶ “La disputa por el control de los cultivos de coca entre las FARC y los grupos de autodefensa ilegales determina en buena parte la geografía de la violencia en Colombia. Más de la mitad de los frentes de las FARC se encuentran en zonas de producción de coca, lo que explica su rápido crecimiento: en 1982, había aproximadamente 13.000 hectáreas de coca en Colombia; las FARC contaban con cerca de 1.800 hombres armados. Veinte años más tarde, en 2002, había aproximadamente 102.000 hectáreas

de coca; las FARC contaban con 16.900 miembros. Los cultivos crecieron por un factor de 8; las FARC de 9. Los grupos de autodefensa ilegales participan de igual manera en el negocio de las drogas ilícitas y su crecimiento ha sido aún más acelerado: pasaron de tener aproximadamente 2.800 hombres en armas en 1995 a 12.000 en 2002. La implicación cada vez mayor de ambas organizaciones en este negocio, que va hoy desde la promoción del cultivo hasta el control de las rutas y la comercialización internacional, ha contribuido a la pérdida de disciplina ideológica y, consecuentemente, al uso creciente del terror”. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003, p. 26.

²⁷ “La respuesta a una amenaza transnacional como el narcotráfico no puede ser otra que la estrecha colaboración internacional. El principio de corresponsabilidad regirá los esfuerzos de cooperación contra cada eslabón del negocio de drogas ilícitas. ... La lucha efectiva contra el terrorismo y contra sus fuentes de financiamiento requiere, igualmente, la cooperación internacional. Los intercambios de tecnología y recursos entre las organizaciones armadas ilegales y las redes internacionales de terrorismo son motivo de particular preocupación para Colombia. Si hay consenso entre la simbiosis que existe entre el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, es evidente que las medidas de cooperación deben ser similares. Una verdadera cooperación internacional requiere que todos los Estados implementen la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y acaten las recomendaciones del Comité Contra el Terrorismo, que vela por su cumplimiento, introduciendo legislación contra el terrorismo, no dando albergue a grupos terroristas, ni permitiendo que utilicen su territorio para desarrollar sus actividades....” Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003, p. 63.

²⁸ “La seguridad de los ciudadanos exige que las instituciones del Estado tengan una efectiva capacidad de respuesta. ... Todas las actuaciones del Gobierno serán transparentes y se someterán al escrutinio público. Fortalecer la cultura de la honestidad y de la transparencia, con mecanismos y herramientas efectivas para erradicar la corrupción, será una prioridad.... Todas las actuaciones del Gobierno se darán dentro del marco de las normas jurídicas. Habrá una observancia rigurosa de los derechos humanos y un estricto acatamiento del Derecho Internacional Humanitario, como lo exigen la Constitución y la ley. Cualquier violación o abuso de los derechos humanos que cometa un miembro de la Fuerza Pública o de cualquier otra entidad del Estado será sancionado sin vacilaciones en la vía disciplinaria y la penal si a ello hubiera lugar. La Seguridad Democrática tiene como supuesto esencial la legitimidad de las instituciones frente a los ciudadanos y a la comunidad. Esa legitimidad depende de la aplicación de estos principios y del estricto cumplimiento de la ley por parte del Estado”. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Imprenta Nacional de Colombia, 2003, p. 19.

²⁹ Recuérdese que para la época de inicio del gobierno Uribe la guerrilla estaba presente en 30 de los 32 departamentos de Colombia y los grupos paramilitares en 27 y de los 1.098 municipios existentes, en 158 -el 14% del total y justamente los que tenían mayor presencia guerrillera o paramilitar- no contaban con presencia policial quedando sus habitantes a merced de los grupos terroristas guerrilleros o paramilitares

³⁰ Constitución Política de Colombia. Artículo 1. “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en

la prevalencia del interés general”

³¹ Álvaro Uribe, Entrevista Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa –CHDS-. Bogotá, 20 de enero de 2011.

³² Aunque no hay un patrón definido y los cálculos comportan diversas variables, internacionalmente se encuentra como aceptable un promedio de 1 policía por cada 250 habitantes.

³³ En este cálculo no se tienen en cuenta los más de 988.000 kilómetros cuadrados de mar territorial sobre los cuales la Armada Nacional y la Fuerza Aérea ejercen soberanía.

³⁴ Álvaro Uribe, Entrevista CHDS. Bogotá, 20 de enero de 2011.

³⁵ Durante el mandato del Presidente Uribe se realizaron 306 Consejos Comunales de Gobierno que permitieron a los habitantes de los 32 departamentos de Colombia contar en innumerables ocasiones con la presencia del Presidente y todo el equipo de gobierno para ser escuchados y de manera conjunta atender problemas y lograr soluciones. Para mayor información, véase: Presidencia de la República de Colombia. *Credibilidad en el Diálogo Público –Consejos Comunales de Gobierno, el sello del Presidente Álvaro Uribe Vélez-*. Bogotá, Secretaría de Prensa y Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, 2010.

³⁶ Álvaro Uribe, Entrevista Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa –CHDS-. Bogotá, 20 de enero de 2011.

³⁷ Aunque se analizaban múltiples indicadores y factores de seguridad tanto cuantitativos como cualitativos, el seguimiento fundamental de la afectación ciudadana se hacía normalmente sobre: Homicidios, Secuestros, Extorsiones, Actos Terroristas, Hurto Automotores, Hurto Residencias, Hurto Comercio y Hurto Personas.

³⁸ Álvaro Uribe, Entrevista Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa –CHDS-. Bogotá, 20 de enero de 2011.

³⁹ La Constitución determina con claridad la responsabilidad institucional de Fuerzas Militares y Policía Nacional así: “Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional... Artículo 218.... La Policía Nacional es un cuerpo permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz...”

⁴⁰ Equivalentes a cerca de once billones de dólares.

⁴¹ Inmediatamente se conocieron los hechos conocidos como “los falsos positivos de los jóvenes de Soacha”, el Presidente retiró a 27 oficiales del Ejército, incluidos tres Generales; bien por haber participado directamente en los hechos o por haber fallado en los controles necesarios para detectar estos comportamientos. Asimismo, el Comandante General de las Fuerzas Militares se reunió con los familiares de las víctimas para pedir perdón y se dio todo el apoyo a la Fiscalía para investigar y a los jueces para sancionar.

⁴² Ministerio de Defensa Nacional. *Política Integral de DDHH y DIH*. Imprenta Nacional de Colombia, p. 33, 2008.

⁴³ Para una información detallada, véase por ejemplo la Encuesta Gallup –Gallup Poll Bimensual-. Poll 81, febrero 2011.

⁴⁴ Molano, Diego. Colombia: recuperación social del territorio para la superación de la pobreza. En: www.fondoespanapnud.org 10 de junio de 2010.

⁴⁵ El equipo interinstitucional estaba conformado por la Agencia Presidencial para la

Acción Social, el Ministerio de Defensa, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Ministerio de Interior y de Justicia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Colombiano de Recreación y Deporte –Coldeportes-, el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otras.

⁴⁶ Bajo el Plan Nacional de Consolidación, las regiones objeto de atención especial son: Región de la Macarena en el departamento del Meta, Cuenca del Río Caguán en el departamento del Caquetá, Región de Montes de María en los departamentos de Bolívar y Sucre, Costa Pacífica del departamento de Nariño, Nudo de Paramillo en el departamento de Córdoba, Bajo Cauca Antioqueño en el departamento de Antioquia, Municipio de Buenaventura y su área de influencia en el departamento del Valle del Cauca, Región del Catatumbo en el departamento de Norte de Santander, Sierra Nevada de Santa Marta en los departamentos de Cesar, Guajira y Magdalena, Cordillera Central en los departamentos del Tolima y Valle del Cauca, Zona Norte del departamento del Putumayo, Zona Noroccidental del departamento de Arauca y Zona Norte del departamento del Cauca.

⁴⁷ Presidencia de la República y Centro de Coordinación y Acción Integral. *Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación*. Bogotá, Imprenta Nacional, 2010, p. 5.

⁴⁸ Franco, Juan Pablo y Molano Diego. *La Coordinación Interagencial: El Arma Secreta de la Seguridad Democrática*. Revista Desafíos No. 14, pp. 318 – 337. Universidad del Rosario. Bogotá, Primer Semestre de 2006.

⁴⁹ Sobre este tema, la más importante ley presentada por el gobierno y aprobada por el Congreso en el año 2005 fue la Ley 975 conocida como Ley de Justicia y Paz, la cual permite que se otorguen beneficios jurídicos a las personas que haciendo parte de grupos ilegales se desmovilicen y contribuyan a su desmantelamiento, digan toda la verdad, no vuelvan a delinquir y reparen a las víctimas; adicionalmente, la ley reconoce los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición.

⁵⁰ Según cifras de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, entre agosto de 2002 y julio de 2010 se habían desmovilizado ante el Ministerio de Defensa Nacional 21.942 guerrilleros.

⁵¹ Según cifras de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, hasta agosto de 2006 cuando terminó el proceso de paz con los paramilitares, de habían desmovilizado 31.671 individuos, haciendo entrega de 18.051 armas.

⁵² Uribe, Álvaro. Entrevista CHDS. Bogotá, 20 de enero de 2011.

⁵³ Presidencia de la República. *Manifiesto Democrático –Los 100 Puntos de Uribe-*. Imprenta Nacional de Colombia. Punto 27, 2002.

⁵⁴ Entre los años 2002 y 2010 Colombia pasó de 1.098 a 1.102 municipios.

⁵⁵ Para el año 2004 -no existen cifras fiables para años anteriores pero se calcula que la producción podía ser superior incluso las 1.000 toneladas- se estimaba la producción de cocaína pura en 680 toneladas mientras que para el año 2010 esta cifra había caído a 410 toneladas.

⁵⁶ Coincidentalmente, el PIB del año 1994 es del 2,1% y el promedio 1994-2001 es también de 2.1%; mientras que el PIB del año 2010 es 4.3% y el del promedio 2002-2010 es también 4.3%.

OPINION

Human Rights and U.S. Foreign Policy in Latin America

Pat Paterson

ABSTRACT

This article examines the often contentious role that human rights promotion has played in U.S. foreign policy in Latin America. As a longtime interloper from the North, the United States has employed many different strategies, often resulting in the election to participate in foreign countries' domestic conflicts in aid to one side or another. With regard to human rights, the fact of the matter is that the United States has failed to adopt as many human rights treaties as many other South or Central American nations have. In a globalized world more closely linked than ever before, nations are adopting human rights practices that promise to prevent injustices from occurring as they did in the past, a welcome break from the violent past in Latin America. For myriad reasons, including domestic pressures and belief in "American Exceptionalism," the United States has dodged full participation in many international legal and human rights documents, but this practice has already started to harm international cooperation with and perception of U.S. goals abroad. The author concludes his analysis by suggesting that the United States reconsider its earlier defiance against making human rights a fully fledged tenet of its foreign policy in favor of a new, more cooperative stance.

Introduction

The United States is frequently criticized for its mixed record of human rights in Latin America. During the Cold War, the United States supported non-democratic leaders in the region if they supported Washington's policies of communist containment. Additionally, although most countries in the region have ratified international human rights treaties, the United States has refused to join international or regional human rights treaties, including the American Declaration of Human Rights. In fact, the United States has ratified fewer human rights treaties than any other Central or South American country. What is more, the United States actively campaigned against human rights initiatives adopted by other Latin American nations, threatening to withdraw assistance from countries that try to hold the United States to the same standards as that of international treaties.

On the other hand, advocates of the U.S. record on human rights point to the fact that the United States has the oldest continuous constitutional tradition of a written bill of rights of any country in the world. Civil liberties are vigorously defended in U.S. courts, and the United States actively campaigns for global human rights standards through foreign aid, sanctions, and even military intervention. Finally, U.S. supporters stress that the United States is home to the largest and most active community of human rights nongovernment organizations (NGOs) in the world today.¹

Is there a pattern to U.S. human rights policy in Latin America? Should the United States get more credit for all the good it has done in the region? Or is the frequent criticism from leftist populist leaders of U.S. double standards and support for abusive military regimes in the region justified? And if U.S. foreign policy in Latin America has been more bellicose than benign, what have the repercussions been? This article will provide a historical analysis of U.S. support for human rights efforts in Latin America from the end of World War II to the present. I will demonstrate the myriad of complexities and competing interests facing U.S. decision makers as they form foreign policy. Finally, I will examine the foreign policy dilemma the United States faces when deciding whether to continue providing assistance to important allies in spite of apparent human rights violations.

Brief History of Human Rights and International Humanitarian Law

Since the end of World War II, human rights have become a regular feature on the international landscape. The atrocities committed under Fascist regimes in Germany and Japan during the war prompted the world community to develop an international standard for human rights. In 1945, with the establishment of the United Nations, the adoption of the United Nations (UN) Charter in 1947, and the passage of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) in 1948, human rights became a compulsory fixture in international relations and foreign policy.

Finding a common and universally accepted definition of a multidimensional topic like human rights proves challenging. Often times, cultural and social differences among nations demand that human rights be applied on a case-by-case basis. However, the UN Charter emphasizes three terms that have been accepted by the international community as representative of the core values of human rights: dignity, equality, and worth. The preamble of the charter contends that its members, “reaffirmed faith in fundamental human rights, and dignity and worth of the human person” and committed all member states to promote “universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.”²

Most modern scholars believe that human rights consist of seven different categories: (1) protection against crime such as murder, massacre, torture, and rape; (2) due process rights that prevent imprisonment without trial and excessive punishment; (3) freedom of thought, expression, and assembly; (4) political rights such as protesting and voting; (5) equality before the law and protection from discrimination; (6) social rights that guarantee basic subsistence, health care, and education; and (7) minority rights that protect against genocide, persecution, inequality, and deprivation of territory.³ In addition, democracy and human rights are closely linked. In fact, many of the democratic attributes the United States supports in its foreign policy are intertwined with values of human rights. For purposes of specificity, analysis in this essay is limited to those human rights that affect the civil liberties of an individual (e.g., right of free speech, religious liberties, freedom from false imprisonment, freedom from torture, etc.) and the political rights of an individual or group

Table 1. Significant Milestones of World and Latin American Human Rights	
1945	Establishment of United Nations and passage of UN Charter
1946	Establishment of International Court of Justice in The Hague, Netherlands
1948	American Declaration on the Rights and Duties of Man declared by founding members of OAS
1948	Universal Declaration of Human Rights (UDHR) adopted by United Nations
1948	Convention on the Prevention and Punishment of Genocide
1949	Geneva Conventions adopted
1959	Inter-American Commission on Human Rights created
1969	American Convention on Human Rights established (in force since 1978)
1979	Inter-American Court of Human Rights created
1993	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia or ICTY
1994	International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)
2002	Establishment of the International Criminal Court (ICC)
2006	Establishment of United Nations Human Rights Council (successor to UN Commission on Human Rights)
2008	UN process of Universal Periodic Review (UPR) begins

(e.g., democratic values, free and fair elections, social equality, etc.).

As a complement to the 1945 UN Charter, the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) was adopted by the United Nations General Assembly in December 1948. The UDHR urges member nations to promote a number of human, civil, economic and social rights, as part of an international effort for “the recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world.”⁴ While not legally binding, it is now considered by most countries to have acquired the force of international customary law.

Latin American nations were quick to follow suit with their own collective government organization and treaties on human rights. The Organization of American States (OAS) was established at the Bogota Conference in May 1948. The same meeting saw the adoption of the American Declaration of the Rights and Duties of Man, considered to be the world’s first general human rights instrument.⁵ Among its six core missions are “protecting human rights” and the rights of indigenous peoples.⁶ In addition to the OAS Charter and the American Declaration of the Rights and Duties of Man, the OAS also adopted the American Convention on Human Rights (ACHR) in 1969. It protects the right to life, humane treatment, personal liberty, a fair trial, religion, property, assembly and the right to participate in government. Twenty-four of the thirty-five Latin American and Caribbean nations have ratified it.⁷

Two human rights courts established under the OAS are the Inter-American Court on Human Rights and the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), established in 1959 and 1979 respectively. The Inter-American Court on

Human Rights presides in San Jose, Costa Rica, and meets in regular and special sessions several times a year to examine allegations of human rights violations in the hemisphere. Because the 1948 American Declaration of Rights and Duties of Man is considered to have the force of international customary law, the Court, as it is commonly known, is considered to have jurisdiction over all Latin American states including those that did not ratify the declaration.⁸

The IACHR is located in Washington, D.C., and exists to enforce and interpret the provisions of the ACHR. The Commission, as it is commonly known, established 23 civil and political rights that Latin American nations should follow. As such, it hears and rules on the specific cases of human rights violations referred to it. All human rights petitions are filed with Commission first. In 2008, for example, the Commission received 1,323 petitions for human rights abuses in 26 OAS states. Once proceedings have been completed, “contentious cases” are passed to the Inter-American Court on Human Rights in Costa Rica.⁹

U.S. Foreign Policy in Latin America and the Caribbean

As a point of departure for an analysis of U.S. foreign policy, human rights in U.S. foreign policy toward Latin America and the Caribbean almost always has been a secondary priority for policymakers, overridden by security or economic issues in the region. Additionally, human rights policies are greatly affected by the personal and political ideology of the U.S. President. In general, Democratic presidents support more human rights initiatives and have had less patience for authoritarian regimes that oppress political liberties. On the other hand, Republican presidents focused largely on security issues in the region, often tolerating or openly supporting Latin American leaders, even those with poor human rights records. This trend is critical to understanding how the United States treated human rights as part of its foreign policy and how the United States dealt with countries with poor human rights records.

Following World War II, U.S. foreign policy toward Latin America was focused on fears of communist expansion. This fear was driven by the Soviet doctrine of exporting a worldwide worker’s revolution, one that vowed to challenge American-backed capitalism and free market initiatives. The Berlin Blockade of 1948 and the 1950 invasion of South Korea by the North seemed to be evidence of Communist aggression around the world. As such, the subsequent security policies associated with President Truman’s doctrine of communist containment would become the most important foreign policy doctrine of the United States in Latin America for the next four decades.

Rampant inequality across Latin America—the worst of any region in the world—made Soviet-sponsored communism especially appealing to disenfranchised political factions. Equipped by Soviet arms and funding, motivated by Marxist ideology, and later inspired by Fidel Castro’s successful 1959 Cuban Revolution, leftist groups sprang up in nearly every corner of Latin America. However, Latin America was also a region that had long been characterized by domestic military intervention in politics. In fact, 97 military takeovers occurred in the region from 1900 to 2000.¹⁰ Additionally, once military governments were in place, they tended to

remain in power for long periods. From 1900 to 2000, the average number of years that a military would control a country's government was 21.¹¹ Latin American scholar Howard Wiarda acknowledged the political trend in the region and wrote in 1978 that "the incidence of Latin American coups has been so constant over such a long period of time [that they] could be considered ... a 'normal,' or 'regular' part of the political process.... There appears to be no diminution in the numbers of coups over time; indeed the strong presence of the military in national political life seems to be constant, ongoing, and ubiquitous."¹²

The emergence of communist groups in Latin America after World War II provided another justification for military coups in a region accustomed to military takeovers. As a response to political challenges from leftist groups, military leaders seized power in many countries. Many of the military regimes had little regard for human rights and instituted draconian tactics to round up revolutionaries. Martial law was declared. Declarations of states of emergency suspended political and civil liberties. Cadres of masked plain-clothed policemen frequently snatched suspected leftist "collaborators" off the streets. Torture was commonplace, as were secret prisons and executions.

Fear of communist expansion led the United States to support some of the worst military autocrats in the region. Cold War security concerns trumped any interests the U.S. publicly stated about democratic principles and human rights. George Kennan, one of the leading diplomats of the period, concluded that Latin America governments were too weak to withstand communism and that in order to prevent communist takeover of the governments, the United States was compelled to support anti-communist leaders in the region. In what became known as the Kennan Corollary to the Monroe Doctrine, Kennan stated, "We must concede that harsh government measures of repression may be the only answer; that these measures have to proceed from regimes whose origins and methods would not stand the test of American concepts of democratic procedures."¹³ Others shared the same sentiment. Like Kennan, Secretary of the Treasury George Humphrey argued, "The U.S. should back strong men in the Latin American governments," because "wherever a dictator was replaced, Communists gained."¹⁴

In light of this fear of communist expansion, the United States moved from passive support of military dictators to active intervention in internal politics of the region in 1954 under the Eisenhower administration. In Guatemala, the Central Intelligence Agency (CIA) under Director Allen Dulles orchestrated an overthrow of the left-leaning democratically elected Guatemalan President Jacobo Arbenz. The ensuing chaos contributed to a 36-year conflict, the longest war in Latin American history and one that took the lives of nearly 200,000 people. In a report in 1999, the UN-sponsored Historical Clarification Commission (CEH) stated that the Guatemalan armed forces were responsible for 93 percent of the human rights violations committed during the war and declared the systematic military operations against indigenous peoples to be genocide.¹⁵ Seven years later, under President Kennedy, the United States tried to repeat its successes in Guatemala with a covert invasion of Cuba designed to overthrow Fidel Castro. The 1961 Bay of Pigs invasion failed and brought public attention to CIA interventions in Latin America.

During the Nixon administration, the White House had very little interest in

human rights as an element of foreign policy. President Nixon publicly complimented and embraced military leaders like the Dominican Republic's Rafael Trujillo and Cuba's Fulgencio Batista. He urged them to "guard against Communism" rather than protect civil liberties.¹⁶ Nixon's Secretary of State Henry Kissinger confirmed the administration's support of military regimes in Chile and Argentina by privately reassuring the military leaders and providing them aid while publicly denouncing their actions on human rights.¹⁷

The 1976 election of President Carter raised human rights awareness to a new level never before seen in U.S. history. Carter declared that human rights would be the "soul" of his foreign policy and told Latin American nations that, "you will find the United States eager to stand beside those nations which respect human rights and promote democratic ideals."¹⁸ In 1976, Congress mandated a new human rights department at the State Department and required the Secretary of State to promote human rights in U.S. foreign policy. Additionally, the State Department was required by Congress to write country reports on human rights and to monitor foreign policy decisions concerning human rights.¹⁹

However, Carter's foreign policy problems during the Iranian hostage crisis and the Soviet invasion of Afghanistan forced him to adopt a more realist strategy. A growing Soviet presence in Central America compelled him to increase assistance to the El Salvadoran government despite allegations of death squads. When he did pressure Latin American authoritarians to liberalize, he was ridiculed by domestic conservatives who accused him of selling out strategic allies during the Cold War. Partly because of these types of foreign policy problems, Carter ended up being a one-term president.²⁰

The election of Republican Ronald Reagan in 1980 slowed many of Carter's human rights initiatives. As part of the continuing U.S. effort to curtail Soviet expansion in the region (especially in Central America), Reagan befriended authoritarian leaders who had been shunned by Carter and cancelled the State Department's requirement for country reports on human rights.²¹ Partially to highlight the poor human rights record of the Soviet Union, the Reagan Administration declared that human rights were the "major focus" of the administration's foreign policy.²² However, the differences between the Reagan rhetoric and actions were stark. Elliot Abrams, human rights coordinator at the State Department under Reagan, used human rights as a justification for the administration's support of the Contras in Nicaragua and the funding of the war in El Salvador. In addition, United Nations Ambassador Jeanne Kirkpatrick, in keeping with the conservative realist philosophy that "the enemy of my enemy is my friend," advocated preferential treatment for authoritarian allies over communist adversaries.²³ In one of her most famous publications, Kirkpatrick suggested that sometimes it was necessary to work with authoritarian regimes if it suited American purposes.²⁴ Kirkpatrick became famous for her support of the Argentina military junta that took the lives of thousands of people during that country's internal conflict.²⁵

Like Abrams and Kirkpatrick, Secretary of State Alexander Haig declared that fighting communism would replace human rights as the cornerstone of Reagan's foreign policy. The 1979 victory of the Sandinistas in Nicaragua, one of only two successful revolutionary movements in Latin America, drew significant attention

from the Reagan administration. Reagan equipped and funded the antigovernment rebels, known as contra-Sandinistas, and called them “freedom fighters” despite reports of human rights atrocities committed by the group. In Reagan’s opinion, nothing was worse than a communist government. Subsequently his realist approach to supporting anti-communist forces in the region extended to both El Salvador and Nicaragua.²⁶

The support for the neighboring Guatemalan government during the most violent years of its decades-long civil war provides a stark contrast between U.S. Presidents Reagan and Carter. In 1977, the Carter administration announced a suspension of military aid to Guatemala, citing the Guatemalan government as a “gross and consistent human rights violator.”²⁷ On March 23, 1982, General Ríos Montt launched a military coup against the elected government and, as the head of the ruling military junta, suspended the Constitution, shut down the Congress, set up secret tribunals, and began a campaign against political opponents that included kidnapping, torture, and assassinations. Ríos Montt would later be indicted for genocide and crimes against humanity committed during this time. Despite that, President Reagan, in response to Guatemala’s support for communist containment, declared Ríos Montt to be “a man of great personal integrity and commitment. ... I know he wants to improve the quality of life for all Guatemalans and to promote social justice.”²⁸ Shortly afterwards, the Reagan administration announced that it was dropping a five-year prohibition on arms sales enacted by President Carter and “approved a sale of \$6.36 million worth of military spare parts” to Ríos Montt and his forces.²⁹ According to some scholars, Reagan’s foreign policy “revealed a hypocrisy with regard to condemning communist regimes for human rights abuses while remaining silent on those of authoritarian allies.”³⁰

It was also during the Reagan and George H. W. Bush administrations that some of the alleged human rights controversies associated with the School of the Americas occurred. The U.S. Army School of the Americas at Fort Benning, Georgia, provided instruction for representatives of Latin America militaries. Since 1946 until the school’s disestablishment in 2000, more than 63,000 military personnel from Latin America were trained at the school.³¹

Concerns over the School’s academic curriculum focused on seven Spanish-language training manuals used there from 1990 to 1991. The manuals discussed forms of coercion against insurgents, including execution, torture, and blackmail. Supporters of the School maintained that only a small number out of a total of over 63,000 School graduates were accused of human rights violations. Only about 50 students were ever shown the alleged “torture manuals” and they were never used systematically in the school’s courses. Supporters argued that those graduates who committed human rights violations did not commit the violence because of their training at the school, but rather in spite of it.³²

Considering the military culture in Latin America, it is difficult to draw a correlation between the School’s training content and human rights violations committed by its graduates. Officers who were trained at the School of the Americas were exposed to countless other sources of military doctrine that may have determined their actions, not the least of which was the internal conflict against insurgents that was ongoing in most Latin American countries during the period. In other words, even if they received tacit approval or exposure to extrajudicial tactics from the

School of the Americas, it is nearly impossible to say that the U.S. training at the school was exclusively responsible for the problems that occurred later.

In contrast to Reagan's sympathy for anticommunist crusaders, President Bill Clinton took a tougher stand against states that violated human rights, developing a policy of intolerance for repressive regimes. Clinton promised to make promotion of democracy the centerpiece of his foreign policy. He supported intervention for humanitarian reasons and declared that human rights trumped any sovereignty issues by a country, a political philosophy supported by the United Nations Charter.³³ Clinton also backed the creation of the International Criminal Tribunals for Yugoslavia and Rwanda, in 1993 and 1994, respectively.

On a trip to Guatemala in 1999 after the publication of the Truth Commission report, Clinton apologized for U.S. support of the Guatemalan military during the Reagan era and declared that "It is important that I state clearly that support for military forces or intelligence units which engaged in violent and widespread repression of the kind described in the report was wrong," and further expressed regret for "support for military forces or intelligence units which engaged in violent and widespread repression of the kind described in the report."³⁴

However, like the last Democratic president to sit in the White House, Clinton realized there were limits to human rights initiatives. Like Carter, Clinton had to balance other foreign policy priorities with human rights initiatives. One policy of President H. W. Bush's that Clinton continued was the Haitian repatriation policy of 1993. Haitians fleeing the country captured outside U.S. territorial waters were returned to the Haiti without a full hearing of their claims to refugee status meriting temporary asylum. He eased his policy slightly in 1994, permitting hearings on board ships and in the presence of a representative of the UN High Commissioner for Refugees.³⁵

Clinton made great strides toward supporting human rights, but the attacks of September 11, 2001, brought the human rights agenda to a grinding halt. Determined to go on the offensive against terrorism, President George W. Bush bypassed Congressional legislation and authorized the use of extraordinary rendition flights and torture in violation of international humanitarian law like the Geneva Conventions. The policies resulted in the United States being voted off the United Nations Human Rights Commission, a seat the United States had held since its inception in 1947.³⁶ In April 2002, the International Criminal Court was formed, what one human rights scholar called, "one of the most important human rights initiatives since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights."³⁷ However, Bush wanted an exemption for U.S. troops and decided to oppose the treaty ratification in the United States, despite the fact that U.S. officials had been working on the court's creation for years. Furthermore, the Bush administration ordered its diplomats in Latin America to arrange Article 98 bilateral treaties with individual nations that would exempt U.S. soldiers from war crimes in that country. Countries that refused to cooperate faced a cutoff of military and economic aid. As a result, 12 Latin American and Caribbean countries were cut off from U.S. military assistance in 2003, a decision that one analyst called "blackmailing Latin American governments into signing an agreement they oppose in principle."³⁸

President George W. Bush's strident unilateralism damaged the U.S. reputa-

tion in Latin America to such an extent that he was ranked as the second most unpopular leader in the region.³⁹ Approval for U.S. foreign policy also fell to historic lows. In 2004, Peruvian ex-presidential candidate and Nobel Prize Laureate Mario Vargas Llosa somberly assessed the damage to the U.S. reputation when he said, “The images of Abu Ghraib prison have done more damage to the United States than all the bombs and suicide attacks of the Islamic extremists in the last couple months.”⁴⁰

Analysis

In the wake of the internal conflicts of the 1970s and 1980s, a wave of political democratization swept through Latin America and the Caribbean, improving civil and political liberties for millions of citizens. For the most part, communist insurgencies and military coups became a thing of the past. Although military institutions remain influential in politics in parts of Central America and South America, most militaries have become institutionally subordinate to civilian governments. As one civil-military relations scholar put it, “the troops have returned to the barracks” and no longer threaten the political stability in many countries.⁴¹

The U.S. support for the authoritarian regimes in the region was driven by fear of communist expansion. The terrifying U.S. encounter with Castro and the Soviets during 1962 Cuban missile crisis brought the planet to the brink of nuclear annihilation. U.S. presidents were determined never to permit the Soviets to gain a foothold in the Western Hemisphere again. This provided the framework for much of the U.S. foreign policy in Central America in the 1970s and 1980s, when the United States supported military regimes accused of human rights atrocities.

As indicated by one American scholar, the choice between leftist and rightist regimes was one of a strategic calculation. According to Samuel Huntington, the right-wing military regimes were preferable to U.S. policymakers because they were almost always less repressive than left-wing totalitarian governments. In addition, left-wing governments usually last longer and are less susceptible to American influence.⁴²

The U.S. track record on human rights is also likely a derivative of “American exceptionalism.” Many Americans tend to see their political system, particularly the constitution and justice system, as morally superior. This manifests itself, in the opinion of one scholar, into “a pervasive sense of cultural relativism, ethnocentrism, or nationalism.”⁴³ Subsequently, efforts to hold the United States accountable to international standards are perceived as unacceptable infringements on U.S. sovereignty. In the words of Henry Kissinger, the United States believes “itself blessed by a unique and ultimately superior dispensation.”⁴⁴ This political haughtiness creates an aversion to formal acceptance and enforcement of international human rights initiatives.

This attitude is not true in all cases. In fact, Democratic and Republican presidents have historically had a distinctly different disposition to human rights initiatives, especially those generated by the international community. Support for international human rights treaties comes disproportionately from Democratic presidents and members of Congress. In contrast, Republican presidents and members of Con-

gress tend to oppose such treaties. According to the Constitution, the Senate requires a two-thirds supermajority vote to advise and consent on international treaties, a quorum higher than nearly all the other advanced industrial societies.⁴⁵ In fact, the Senate has never ratified an international human rights treaty when Democrats held fewer than 55 seats. Nine of eleven submissions for ratification were by Democratic presidents and eight of twelve postwar agreements have been signed by Democratic presidents.⁴⁶

Unlike its European counterparts, the United States is not seriously restricted in its human rights decisions by its participation in regional or global human rights treaties. As signatory nations to international human rights treaties, many West European democracies are subject to authoritative review by the European Court of Human Rights and European Court of Justice. In contrast, the United States is not subject to the jurisdiction of any human rights tribunals. Subsequently, the President has considerably more latitude to mandate human rights measures than his European counterparts.⁴⁷

The fact of the matter is that the United States has failed to adopt more human rights treaties than any other South or Central American nation. There are four reasons for this startling lack of international solidarity by the United States. First, the United States perceives that adoption of an international human rights treaty may impede the rights of U.S. states because it obligates nationwide participation if the United States ratifies a UN or international treaty. Some see the obstruction of such treaties as the “means of protecting a superior American version of freedom from pernicious international, especially communist influences.”⁴⁸ Second, foreign policy is a multifaceted practice, and limiting engagement with another country, even a repressive one, to just human rights issues is too costly. In other words, diplomatic relations are too important to hold hostage to a single issue.⁴⁹ Third, there is significant skepticism toward the efficiency and effectiveness of newly created international institutions.⁵⁰ As one human rights scholar put it, opponents mobilized resistance to human rights treaties because they believe that “internationalists propose to use the United Nations to change the domestic laws and even the government of the United States and to establish a world government along socialist lines. They would give the super-government absolute control of business, industry, prices, wages, and every detail of American social and economic life.”⁵¹

Finally, even when the United States does ratify a treaty—as it has with one of the two UN covenants as well as conventions on political rights of women, genocide, slavery, forced labor, racial discrimination, and torture—it imposes so many reservations that the ratification has no domestic effect.⁵²

These facts leave the United States in a unique status compared to other developed nations. The G7 countries have signed and ratified nearly all the major international treaties. The United States has ratified less than half of them, however. For example, the Convention on Rights of Child (CRC) was adopted by the UN in 1989. The CRC was ratified faster than any other human rights treaty in history. Within three years, the CRC had 127 members. As of 2012, 191 members have signed it. However, the United States and Somalia have not.⁵³ Additionally, most nations have approved of the Genocide Convention, the International Criminal Court, the treaty banning land mines, and the Kyoto Protocol on climate change. The United States

has rejected these, however, on the grounds that they require a disproportionate amount of sacrifice by the United States or because of domestic opposition to them.

Unlike ever before, international human rights laws are starting to force a compulsory compliance for political and civil liberties in Latin America. The Inter-American Commission on Human Rights has ruled on some of the most egregious violations of human rights in the hemisphere, including most famously the Barrios Altos case in Peru in which the “amnesty laws” for the Peruvian Armed Forces were declared to lack legal effect. The legal finding led to the reopening of investigations of members of the Peruvian security forces for human rights violations that occurred during the country’s internal conflict from 1980 to 1993.⁵⁴ In perhaps its most significant decision, in 2006 the Commission ruled against self-amnesties passed by many military governments, finding that these laws violate the American Convention on Human Rights.⁵⁵

In 2002, in another milestone of international humanitarian law, the International Criminal Court was established to prosecute individuals for genocide, crimes against humanity, and war crimes. Indeed, whether in Latin America or elsewhere, international courts have a legitimate claim to jurisdiction because, according to international law, certain crimes cannot go unpunished.⁵⁶ The United States is only one of two countries in the Western Hemisphere that has not joined the International Criminal Court, a decision that has provoked heavy criticism from the international community and weakened the United States’s credibility of human rights record. U.S. reluctance to embrace such a monumental international institution stems from the fear that U.S. opponents might use the court for politically motivated charges against U.S. personnel operating in a conflict like Iraq or Afghanistan.

In the backdrop of these international courts is the concept of universal jurisdiction, a controversial principle in which nations can claim criminal jurisdiction over persons whose alleged crimes were committed against their citizens in other countries. The concept of universal jurisdiction is closely linked to the idea that certain international norms are owed to the entire world community. In other words, the crime committed is considered a crime against all, regardless of nationality or country of residence, and therefore any state is authorized to punish. The precedent of universal jurisdiction almost succeeded in bringing justice to Chilean military dictator Augusto Pinochet, an ex-leader in whom the United States should have great interest in seeing brought to justice, considering his role in the murder of U.S. citizens in Chile and the 1976 car bomb assassination of former Chilean foreign minister Orlando Letelier and his American assistant, Ronni Moffitt, in Washington.⁵⁷ In October 1998, while in Britain for medical treatment, Pinochet was indicted for human rights violations by a Spanish judge seeking his arrest for the murder and torture of nearly 100 Spanish citizens during the Chilean internal conflict from 1973 to 1989.⁵⁸ After long deliberations by the London courts, he was declared unfit to stand trial because of medical conditions and permitted to return to Chile in March 2000. Nevertheless, his arrest in London was significant because it was the first time that European judges applied the principle of universal jurisdiction, declaring themselves competent to judge crimes committed by former heads of state, despite local amnesty laws. Such a precedent challenges the traditionally sacrosanct concept of state sovereignty.

The majority of Latin American countries have been free of military rule and the associated human rights abuses for almost two decades. But can the recent trends be expected to continue? And, if military coups return to the political landscape in Latin America, are new international legal precedents strong enough to force compliance with human rights standards? Recent trends indicate so. President Alberto Fujimori returned to Peru in 2003 to face crimes against humanity. He was subsequently found guilty and sentenced to seven years in prison for the murder of 27 university students during the Peruvian counterinsurgency from 1980 to 1992. He is currently awaiting trial on other charges that could put him in jail for an additional 25 years. In 2003, President Nelson Kirchner of Argentina lifted self-amnesty laws that protected Argentine military officers. Since that point, more than 600 military officers from the Argentine internal conflict have been brought up on new charges.⁵⁹

Conclusion

As in many other regions of the world, human rights policies in Latin America have become an international fixture that cannot be ignored. Respect for the universality of human rights has grown and become more codified. The new international order has adopted human rights as an obligatory feature of a globalized world community. National reputations in the international community hinge partly on a nation's adherence to norms that are now widely shared, embedded not only in international treaties but also in national laws and constitutions that reflect this new trend. In a globalized world more closely linked than ever before, nations are adopting human rights practices that promise to prevent injustices from occurring as they did in the past, a welcome break from the violent past in Latin America.

Where does this leave the United States, a country that has purported to champion human rights, yet one who has a mixed record of support for human rights initiatives? Critics of the United States contend that, with its long association with military leaders in the region and its mixed record on human rights, the United States has done more harm than good in the region. Except for responses to natural disasters, such as in Haiti in 2010, the United States never once intervened militarily in Latin America for strictly humanitarian reasons. However, there is much more to the issue of human rights than an analysis of just civil or political liberties can summarize. Any attempt to do so would be a gross oversimplification of a complex and multifaceted topic. In fact, according to Cecil Crabb and Pat Holt, the issue of human rights became "possibly the most tangled web in American foreign policy."⁶⁰ The United States generally does not often get credit for supporting Latin American countries against communist aggression during the Cold War. Nor does it receive credit for promoting democracy in the region nor for the economic assistance it has provided to countries in the region during times of trouble. Additionally, much of the U.S. military assistance in the region came in the form of training that would professionalize the armed services, teaching civil-military relations, rule of law, subordination to civilian authority, and even human rights. Indeed, the U.S. Southern Command headquartered in Miami, Florida, conducts security cooperation efforts with every nation in the region and is the only geographic combatant command with a permanent human rights office.

In light of this history of U.S. obstruction of human rights initiatives, the central question of U.S. relations with other countries may be simple: how to elevate the role of human rights in U.S. foreign policy in Latin America and then how to support that policy with actions. Perhaps the answer to that question is offered by Kathryn Sikkink in her book, *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Despite what she calls the United States's dark history in the region, Sikkink believes that the recent adoption of U.S. human rights policy represents a positive change in the relationship between the United States and Latin America. External pressures from activist groups and the human rights bureau inside the State Department have combined to remake Washington's agenda and its image in Latin America. According to Sikkink, it is a story with a happy ending, demonstrating how the human rights transnational advocacy network played a crucial role in changing the foreign policy of the world's most powerful state and the human rights practices of states throughout the Americas.⁶¹

As the United States moves forward with its relationship with Latin America and retools its foreign policy, it is important to understand that U.S. human rights shortcomings in Latin America have had serious repercussions. Angered by decades of U.S. support for corrupt and oppressive military leaders, many Latin Americans hold strongly negative views of U.S. policies. In a recent Zogby International poll, 86 percent of Latin American elites rated U.S. relations in the area as negative, with only 13 percent as positive. One witness testifying before Congress quantified the problems saying, "We've never seen numbers this low."⁶²

Our policy makers must also realize that our foreign policy mistakes in Latin America have had significant blowback. In 2008, our ambassadors were kicked out of Venezuela and Bolivia. In 2008, the Drug Enforcement Agency (DEA) was kicked out of Bolivia, one of the largest coca cultivation countries in the world. In November 2009, the United States was forced to depart an important strategic air base in Manta, Ecuador, when Ecuadorean President Rafael Correa refused to renew the lease to the base. Additionally, globalization of the world's economic markets permit nations like China, Russia, and Iran to fill in the gaps left behind when the United States withdrew or was asked to leave. The takeaway from all this is that foreign policy mistakes can have long and expensive repercussions. Even though intervention could help accomplish near-term objectives in our foreign policy, the long-term results may be counterproductive to our strategic interests.

Former U.S. Secretary of Defense Robert Gates understands the type of strategic patience necessary to reestablish trust and goodwill in a region that has been damaged by foreign policy and human rights mistakes. "The solution is not to be found in some slick campaign or by trying to out-propagandize [American opponents]," he says, "but through a steady accumulation of actions and results that build trust and credibility over time."⁶³ For now, U.S. policy for human rights in the area should be humble, not arrogant; compassionate, not belligerent; honest, not hypocritical. Unlike our past behavior in Latin America, now is the time to speak quietly and put down our big stick.

Notes

¹ Andrew Moravcsik, “The Paradox of U.S. Human Rights Policy.” In *American Exceptionalism and Human Rights*, ed Michael Ignatieff (Princeton: Princeton Univ Press, 2005), 147.

² Daniel Moeckli, Sangeeta Shah, and Sandesh Sivakumaran. *International Human Rights Law* (London: Oxford Press, 2010), 622.

³ Moeckli, et al., 624.

⁴ For further information on the background and evolution on the Commission on Human Rights, see CRS Report RS20110, *The United Nations Commission on Human Rights: Background and Issues*, by Vita Bite. For further information on the background and evolution on the Human Rights Council, see CRS Report RL33608, *The United Nations Human Rights Council: Issues for Congress* by Luisa Blanchfield, dated January 26, 2011, RS20110; Julie A. Mertus, *Bait and Switch: Human Rights and U.S. Foreign Policy*. New York: Routledge, 2008, 24.

⁵ The American Declaration of the Rights and Duties of Man was introduced in April 1948, eight months before the Universal Declaration of Human Rights was adopted in December of that year.

⁶ Mertus, 4.

⁷ Mertus, 5.

⁸ In 2008, the Court held 4 regular sessions, 5 special sessions, rendered 18 judgments, were processing 110 other contentious cases, and were monitoring state compliance on decisions in 94 other cases.

⁹ Moeckli, 440.

¹⁰ Robert Dix, “Military Coups and Military Rule in Latin America.” *Armed Forces & Society*, vol. 20, no. 3, 439-456 (1994), 442; Egil Fossum, “Factors Influencing the Occurrence of Military Coups D’Etat in Latin America,” *Journal of Peace Research* 4 (1967): 230; author’s own historical calculations.

¹¹ Dix 1994, 445; Fossum 1967, 232.

¹² Howard Wiarda, *Critical Elections and Critical Coups: State, Society and the Military in the Processes of Latin American Development* (Athens, Ohio: Ohio University Center for International Studies, 1978), 40.

¹³ Michael LaRosa and Frank O. Mora, eds., *Neighborly Adversaries: Readings in U.S.-Latin American Relations* (Rowman and Littlefield, 2007, 2nd edition), 123.

¹⁴ Robert A. Pastor, *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America* (Westview Press, 2001), 228.

¹⁵ “Guatemala: Memory of Silence,” Report for the Commission of the Historical Clarification (CEH), <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/report/english/toc.html>, accessed 12 Sept 2010.

¹⁶ Pastor 2001, 229.

¹⁷ Pastor 2001, 233; David P. Forsythe, “Human Rights in U.S. Foreign Policy: Retrospect and Prospect,” *Political Science Quarterly*, vol. 105, no. 3 (Autumn, 1990), 435-454.

¹⁸ Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President* (New York, Bantam, 1982), 143.

¹⁹ Mertus, 25.

²⁰ David P. Forsythe, “Human Rights and U.S. Foreign Policy: Two Levels, Two Worlds.” *Political Studies* (1995), 118.

²¹ Congress receives annual Country Reports on Human Rights Practices from the Secretary of State as mandated by the Foreign Assistance Act of 1961, sections 116(d)

and 502B(b).

²² Mertus, 32.

²³ David P. Forsythe, "Human Rights in U.S. Foreign Policy: Retrospect and Prospect," *Political Science Quarterly*, vol. 105, no. 3 (Autumn, 1990), 435-454.

²⁴ Jeane Kirkpatrick, "Dictatorships and Double Standards," *Commentary Magazine*, volume 68, no. 5, November 1979, 34-45.

²⁵ Mertus, 37.

²⁶ Forsythe 1990, 445.

²⁷ Michael McClintock. *The American Connection: State Terror and Popular Resistance in Guatemala* (London: Zed, 1985), 84-85. Despite his arms embargo, Carter secretly permitted covert and overt U.S. support for the Guatemalan army continued. In 1978, 1979, and 1980 (the three years for which the Carter administration can be held responsible), the U.S. delivered approximately \$8.5 million in direct military assistance to Guatemala.

²⁸ "Guatemala: Memory of Silence."

²⁹ "Guatemala: A Nation of Prisoners," an Americas Watch Report, January 1984, p. 135.

³⁰ Mertus, 34.

³¹ It is commonly believed that the U.S. School of the Americas was established in 1946 at Fort Amador in the Panama Canal Zone. However, the school was initially established that year as "the Latin American Center—Ground Division." It wasn't until July 1, 1963, that the school was officially named the U.S. Army School of the Americas.

³² According to critics, the School trained numerous graduates who went on to commit human rights violations in their countries. For example, school alumni included 48 out of 69 Salvadoran military members cited in the UN Truth Commission's report on El Salvador for involvement in human rights violations (including 19 of 27 military members implicated in the 1989 murder of Jesuit priests). In addition, Guatemalan Army Colonel Julio Roberto Alpirez, trained at the School in 1989, was implicated in March 1995 press allegations for involvement in the 1990 murder of U.S. citizen Michael Devine and the 1992 killing of Guatemalan guerilla leader Efraim Bamarca Velasquez, married to U.S. citizen Jennifer Harbury. Other graduates allegedly participated in military coups against democratically elected civilian officials. Source: Richard F. Grimmett and Mark P. Sullivan, "U.S. Army School of the Americas: Background and Congressional Concerns," Congressional Research Service, report no. RL30532 (April 16, 2001), p. 4.

³³ Chapter 7 of the U.N. charter was changed to state that human rights violations inside states could be perceived as a threat to international peace and could justify intervention and combat in a country.

³⁴ Charles Babington, "Clinton: Support for Guatemala Was Wrong," *Washington Post*, March 11, 1999, A1.

³⁵ David P. Forsythe, "Human Rights and U.S. Foreign Policy: Two Levels, Two Worlds." *Political Studies* (1995), 111-130.

³⁶ Mertus, 62.

³⁷ Mertus, 64.

³⁸ Countries that are subject to sanctions are those that are both parties to the ICC and that have not entered into an Article 98 agreement with the United States. Those countries include Barbados, Bolivia, Brazil, Costa Rica, Ecuador, Mexico, Paraguay, Peru, St. Vincent and the Grenadines, Trinidad, Uruguay, and Venezuela. The military assistance prohibition included the two most robust aid programs in the DOD: International Military Education and Training (IMET) and Foreign Military Financing (FMF). The

IMET program provides training on a grant basis to students from allied and friendly nations. FMF provides grants to foreign nations to purchase U.S. defense equipment, services, and training. In FY2003, the year before the sanctions were introduced, the United States provided some \$4.65 million in IMET among the 12 countries that are now sanctioned by ASPA. This funding enabled 771 military officers and civilian officials from those countries to receive training in the United States. Source: Ribando, Clare. "Article 98 Agreements and Sanctions on U.S. Foreign Aid to Latin America," Congressional Research Service (Report no. RL33337), March 30, 2006, p. 5.

³⁹ Latinobarometro, 2008 report, "Evaluacion de Lideres en America Latina," www.latinobarometro.org, accessed April 17, 2011.

⁴⁰ *Caretas Magazine*, (Lima, Peru), June 3, 2004. www.caretas.com.pe, accessed April 20, 2011.

⁴¹ David Pion-Berlin, "To Prosecute or to Pardon? Human Rights Decisions in the Latin American Southern Cone," *Human Rights Quarterly* 15 (1993) 110.

⁴² Samuyl Huntington, "Human Rights and American Power." *Commentary*, 72:3 (September 1981), 37-43.

⁴³ Andrew Moravcsik, "Why is the U.S. Human Rights Policy so Unilateralist?" In *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, 346 (Boulder: Lynne Rienner Publishers: Boulder, 2002).

⁴⁴ Forsythe 1995, 112.

⁴⁵ Moravcsik 2002, 356-358.

⁴⁶ Moravcsik 2002, 358; According to Joe Stork of Human Rights Watch, in 1994, the Clinton administration secured ratification of the Convention against Torture (CAT) and the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD). But Washington still has not ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) or the Convention on the Rights of the Child (CRC).

⁴⁷ Forsythe 1995, 117.

⁴⁸ Forsythe 1995, 113.

⁴⁹ Stork, Joe. "Human Rights and U.S. Policy," *Foreign Policy in Focus*, March 1, 1999, http://www.fpif.org/reports/human_rights_and_us_policy, accessed, 23 Apr 2012.

⁵⁰ Moravcsik 2002, 358.

⁵¹ Moravcsik 2002, 355.

⁵² Moravcsik 2005, 148.

⁵³ Moravcsik 2002, 360; Moravcsik 2005, 148.

⁵⁴ Elizabeth Salmon, "Reflections on International Humanitarian Law and Transitional Justice: Lessons to Be Learnt from The Latin American Experience." *International Review of the Red Cross*, vol 88, June 2006, 110.

⁵⁵ Pion-Berlin 210; Ellen Lutz and Caitlin Reiger. *Prosecuting Heads of State* (New York: International Center for Transitional Justice, 2009), 23.

⁵⁶ Juan E. Mendez, (1997). "Accountability for Past Abuses." *Human Rights Quarterly* 19:13.

⁵⁷ Stork 1999.

⁵⁸ Nearly 2,300 people were killed and 30,000 people were tortured during his regime as military dictator from 1973 to 1998.

⁵⁹ Rebecca Lichtenfeld "Accountability in Argentina: 20 Years Later, Transitional Justice Maintains Momentum," International Center for Transitional Justice (August 2005), 50, accessed April 20, 2011, <http://www.ictj.org/images/content/5/2/525.pdf>.

⁶⁰ Forsythe 1990, 450.

⁶¹ Kathryn Sikkink, "The Emergence, Evolution, and Effectiveness of the Latin American Human Rights Network." In *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, E. Jelin and E. Hershberg, eds.: 59-84. Boulder: Westview Press, 1998).

⁶² U.S. Congress House Committee on Foreign Affairs, "The Decline in America's Reputation: Why?" Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, June 11, 2008.

⁶³ Peter Spiegel, "Defense Chief Gates Wants to Spend More on U.S. Diplomacy," *Los Angeles Times*, July 16, 2008.

Bibliography

- Afflitto, Frank. "The Homogenizing Effects of State-Sponsored Terrorism." In *Death Squad: The Anthropology of State Terror*, Jeffrey Sluka, ed., 114-126. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2000.
- Ariel Dorfmann. *Exorcising Terror: The Incredible Unending Trial of General Augusto Pinochet*. New York: Seven Stories Press, 2002.
- Aranson, Cynthia. *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington, D.C., and Stanford: Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press, 1999.
- Babington, Charles. "Clinton: Support for Guatemala Was Wrong." *Washington Post*, March 11, 1999; A1.
- Brahm, Eric. "The Chilean Truth and Reconciliation Commission," Beyond Intractability. University of Colorado, July 2005.
- Brands, Hal. *Latin America's Cold War*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.
- Brysk, Alison. *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- Brysk, Alison. "Recovering from State Terror: The Morning After in Latin America." *Latin American Research Review*, 2003.
- Carter, Jimmy. *Keeping Faith: Memoirs of a President*. New York, Bantam, 1982.
- Crandall, Russell. *The United States and Latin America after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- De Gruchy, John W. *Reconciliation: Restoring Justice*. London: SCM Press, 2002.
- Dix, Robert. "Military Coups and Military Rule in Latin America." *Armed Forces & Society*, vol. 20, no. 3 (1994), 439-456.
- Field, James A., Jr. "American Imperialism: The 'Worst Chapter' in Almost Any Book." *The American Historical Review*, 83.
- Fossum, Egil. "Factors Influencing the Occurrence of Military Coups D'Etat in Latin America," *Journal of Peace Research* 4 (1967), 228-51.
- Garretón, Manuel Antonio. "Human Rights in Democratization Processes." In *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, E. Jelin and E. Hershberg, eds., 39-58. Boulder: Westview Press, 1998.
- Ginzburg, Nora. "Piden que el Estado indemnice a víctimas de las guerrillas." *La Nueva Provincia*, March 9, 2008.
- Gleijeses, Piero. *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-54*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991.
- Harper, Charles, ed. *Impunity: An Ethical Perspective: Six Case Studies from Latin America*. Geneva: WCC [World Council of Churches] Publications, 1996.
- Hayner, Priscilla, "Fifteen Truth Commissions—1974 to 1994: A Comparative Study." *Human Rights Quarterly*, vol. 16, no. 4 (Nov., 1994), 597-655.
- Hayner, Priscilla, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*. New York: Routledge, 2001.
- Kritz, Neil J., ed. *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with For-*

- mer Regimes*, Volume I: General Considerations. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1995.
- LaRosa, Michael, and Frank O. Mora, eds., *Neighborly Adversaries: Readings in U.S.-Latin American Relations*. Rowman and Littlefield, 2007, 2nd edition.
- Lichtenfeld, Rebecca. "Accountability in Argentina: 20 Years Later, Transitional Justice Maintains Momentum," Case Study Series. International Center for Transitional Justice, August 2005.
- Lewis, Paul. *Guerillas and Generals: The Dirty War in Argentina*. New York: Greenwood Publishing Group, 2002.
- Lowenthal, Abraham. "Armies and Politics in Latin America." *World Politics*. vol 27, no. 1 (October 1974), 107-130.
- Lutz, Ellen and Caitlin Reiger. *Prosecuting Heads of State*. New York: International Center for Transitional Justice, 2009.
- Mendez, Juan E. *Accountability for Past Abuses*. *Human Rights Quarterly* 19:255 (1997).
- Mertus, Julie A. *Bait and Switch: Human Rights and U.S. Foreign Policy*. New York: Routledge, 2008.
- Moeckli, Daniel, Sangeeta Shah, and Sandesh Sivakumaran. *International Human Rights Law*. London: Oxford Press, 2010.
- Morales, Veronica. "Chile Truth, Justice, and Reparations," *Human Rights Quarterly*, September 2007, 9.
- Nino, Carlos S. "The Duty to Punish Past Abuses of Human Rights Put Into Context: The Case of Argentina," *Yale Law Journal* 1991.
- Nordlinger, Eric. *Soldiers in Politics*. New York: John Wiley, 1973.
- O'Donnell, Guillermo A. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: University of California, 1973.
- Orentlicher, D., "Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime." *Yale Law Journal*, 1991.
- Osiel, Mark. "The Making of Human Rights Policy in Argentina: The Impact of Ideas and Interests on a Legal Conflict." *Journal of Latin American Studies* 18 (1986).
- Pastor, Robert A. *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America*. Westview Press, 2001.
- Pastor, Robert A. *Not Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua*, 2nd edition. Boulder, Colo: Westview Press, 2002.
- Pion-Berlin, David. "To Prosecute or to Pardon? Human Rights Decisions in the Latin American Southern Cone." *Human Rights Quarterly* 15 (1993) 105-130.
- Poole, Deborah, and Gerardo Rénique. *Peru: Time of Fear*. London: Latin America Bureau, 1992.
- Rotberg, Robert I., and Dennis Thompson, *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Salmon, Elizabeth. "Reflections on International Humanitarian Law and Transitional Justice: Lessons to Be Learnt from the Latin American Experience." *International Review of the Red Cross*, vol 88, June 2006.
- Sanford, Victoria. *Buried Secrets: Truth and Human Rights in Guatemala*. New York: Palgrave, 2003.
- Schabas, William A. *An Introduction to the International Criminal Court*. London: Cam-

bridge University Press, 2005.

- Schoultz, Lars. *Beneath the United States: A History of U.S. Policy to Latin America*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.
- Sikkink, Kathryn. "The Emergence, Evolution, and Effectiveness of the Latin American Human Rights Network." In *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, E. Jelin and E. Hershberg, eds. 59-84. Boulder: Westview Press, 1998.
- Sikkink, Kathryn. *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.
- Stoll, David. *Rigoberta Menchú and The Story of All Poor Guatemalans*. Boulder: Westview Press, 2000.
- U.S. Congress House Committee on Foreign Affairs, "The Decline in America's Reputation: Why?" Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 11 June 2008.
- Wiarda, Howard. *Critical Elections and Critical Coups: State, Society and the Military in the Processes of Latin American Development*. Athens, Ohio: Ohio University Center for International Studies, 1978.
- Zagorski, Paul W. *Democracy vs. National Security: Civil-Military Relations in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992, 1.
- Zalaquett, José. "Truth, Justice, and Reconciliation: lessons for the international community." In *Comparative Peace Processes in Latin America*, 341-362. Washington, D.C., and Stanford: Woodrow Wilson Center Press, Stanford University Press, 1999.

CRISIS IN CENTRAL AMERICA

Regiones, Seguridad, y Estados Frágiles: El Caso de Centroamérica*

Carlos Murillo Zamora

RESUMEN

Este artículo examina la relación entre unos tres elementos básicos de las relaciones internacionales – las regiones, los Estados, y la seguridad – con el ejemplo de América Central como un estudio de caso. El autor plantea que, efectivamente, la existencia de los Estados frágiles coincide con las medidas más amplias de la estabilidad, y aumentar los niveles de inseguridad tanto nacional y regional. A través de un estudio de la situación de la seguridad y la estabilidad en América Central, el autor explica los efectos de los gobiernos frágiles en un complejo de seguridad regional.

Introducción

Tras el fin de la Guerra Fría (GF) el sistema internacional tuvo un cambio significativo no solo en el orden internacional (entendido como la relación de fuerzas entre y la jerarquía de las grandes potencias), sino, y principalmente, en la arquitectura global, que hizo visibles a actores no estatales, niveles de acción y áreas temáticas que en el sistema westfaliano no tenían mayores repercusiones en los ámbitos doméstico e internacional. Ello provocó, entre muchas cosas, que las regiones se convirtieran en un nivel de análisis por sí mismas, se evidenciaron las diferencias entre los Estados –en cuanto actor dominante y unidad de análisis de las relaciones internacionales– y una reconceptualización de la seguridad al adquirir una perspectiva holística. Por ello es cada vez más evidente que el sistema ha dejado de ser de naturaleza westfaliana.

Por consiguiente, comenzó a ser necesario no solo nuevos conceptos y criterios para analizar los hechos, eventos, procesos y fenómenos internos y externos –puesto que la frontera estatal continua como el principal referente entre un escenario con una autoridad central y uno con predominio del orden anárquico– sino nuevos enfoques que permitirían explicar y entender las dinámicas que se están desarrollando. Una de estas dinámicas vincula los Estados frágiles, las regiones y la seguridad, tema que no ha recibido la atención apropiada por los especialistas y teóricos de Relaciones Internacionales (RI), pero que por su relevancia a inicios del siglo XXI es objeto de este artículo. El propósito es identificar el rol de los Estados

* Este artículo fue elaborado en el marco del curso de Estrategia y Seguridad Internacional (2011) en el CHDS. El autor agradece los comentarios y observaciones de Paola Villalobos, Luana Vargas y Jonathan Porras, estudiantes de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica.

frágiles, como los centroamericanos, en materia de seguridad regional; es decir, ¿cómo la existencia de Estados frágiles y en condición de fracaso, en el marco de un complejo de seguridad regional, constituye un factor a considerar respecto a la estabilidad de la región?

La hipótesis es que la fragilidad y la condición de fracaso que caracteriza a algunos Estados constituyen una seria amenaza a la seguridad en una región, teniendo en cuenta la teoría de complejos de seguridad regional propuesta por B. Buzan y O. Wæver. Porque al no ser Estados fracasados no se les considera una amenaza, ni se atiende su condición para intentar contrarrestar esas amenazas. Incluso esa situación no fue considerada por el modelo, quienes utilizaron algunos referentes de otras regiones que se caracterizan por una mayor estabilidad e integración y menos amenazas a la seguridad regional por parte de los Estados.

En materia de órdenes regionales, se considera que las características del complejo de seguridad regional (CSR) se convierten en variables independientes que influyen el orden y la conducta de las unidades que lo componen (Lake & Morgan 1997; 11); sin embargo, en este análisis el CSR constituye la variable dependiente, porque lo que determinará su dinámica y solidez es la condición de los Estados miembros. Esta variable no fue incorporada al modelo, que mantiene un enfoque básicamente westfaliano, cuando el mundo de hoy es poswestfaliano.

Como indiqué, para reconocer la vinculación entre los tres elementos básicos –región, Estados y seguridad– se usará la situación centroamericana como estudio de caso. A partir del modelo que proponen S. van Evera (1997) y R. Yin (2009) se comprobará –siguiendo, en alguna medida, la lógica popperiana del falsacionismo– la validez de la teoría de complejos de seguridad regionales (TCSR). Ello es posible, porque como anota van Evera (1997; 55) uno de los propósitos del estudio de casos es probar teorías, específicamente a través del procedimiento de congruencia del tipo 1, que permite observar los valores de las variables independiente y dependiente a través de un caso específico –Centroamérica– (ibíd.; 58-59). Pero también es útil, como advierte R. Yin (2009; 8) porque permite trabajar sobre eventos actuales e indagar –con problemas de investigación– acerca del por qué y el cómo de determinados eventos; de forma que se evita caer en la tentación de cubrir todos los detalles acerca del objeto de estudio, algo imposible de lograr en una investigación (Yin 2009; 29).

La intención no es llegar a conclusiones, primero porque se trata más de un trabajo exploratorio, realizado a partir de una revisión bibliográfica, y segundo porque se analiza solo el caso centroamericano y no se plantea un análisis comparativo que permita comprobar si Centroamérica es una región *sui generis* y requiere una teoría específica o el modelo Buzan-Wæver (en adelante modelo B-W) presenta debilidades que demandan un replanteamiento.

Por los cambios que han ocurrido en el sistema internacional y el desarrollo de una nueva arquitectura global, es conveniente una breve revisión conceptual y teórica sobre los tres elementos citados, lo que presento en la primera sección. Luego hago referencia a los fundamentos y premisas del modelo B-W; mientras que en la tercer sección trato el caso centroamericano y la condición de los Estados que componen la región. Con esa información es posible valorar la pertinencia del modelo y hacer algunas consideraciones finales.

Algunas Referencias Conceptuales y Teóricas

Antes de desarrollar lo relativo a la teoría sobre CSR es necesario considerar algunos aspectos conceptuales, tanto en materia de región y regionalismo, como respecto a la cuestión de seguridad. Esto porque los conceptos –como construcciones sociales– son básicos para construir los hechos, de ahí la importancia de tener un lenguaje preciso, claro y conciso que facilite la explicación y comprensión de la realidad. Por ello se identifican (Baldwin 1997; 7) como principales criterios al realizar explicaciones conceptuales: (i) amplia operacionalidad del concepto; (ii) conexión definicional entre el concepto y otros constructos; (iii) vinculación a importantes aspectos teóricos del área temática; (iv) no presuponer que se trata de una definición verdadera, sino que requieren investigación empírica; y (v) mantener razonabilidad en términos del lenguaje ordinario. Esto implica contextualizar los conceptos, teniendo en cuenta los cambios en el escenario y la arquitectura del sistema en que se usarán esos términos.

En el primer apartado, a continuación, hago referencia al asunto de la región y en el segundo a la cuestión de seguridad.

Región y Regionalismo: Una Breve Referencia

Las regiones han sido parte de la dinámica en el entorno de los principales actores internacionales, ya sea las entidades pre-estatales, estatales y hasta de los imperios. Sin embargo, no existen definiciones de consenso sobre lo que es una región y especialmente acerca de regionalismo, a pesar que ambos conceptos están vinculados estrechamente, puesto que el primero “...es el escenario en donde se manifiestan una serie de interacciones que dan forma al segundo.” (Murillo 2002; 144)

Sibien región tiene un base geográfica, como escenario de interacciones de diversa naturaleza entre distintos actores estatales y no estatales, se trata de un constructo social “...establecido a partir de una dimensión espacial, que identifica una interacción humana en un espacio dado.” (Murillo 2002; 145)¹ Por eso este autor (ibíd.; 150) concluye que “la región constituye una dimensión espacial en el contexto de las r.i. que ha adquirido una identidad propia y constituye el escenario del regionalismo y de la cooperación regional.”

No obstante, persiste una tendencia racional-positivista a ligar la noción de región a una cuestión meramente espacial y como parte del sistema internacional. En ese sentido es necesario señalar que en RI “usualmente una región se refiere a alguna cosas más grande que un Estado,” por lo tanto “puede ser compuesta de varios Estados y/o partes de un Estado,” constituyendo “una especie de subsistema,” una clase “determinada por la adyacencia y contigüidad geográfica de sus partes componentes” (Buzan 2002; 68-69); por supuesto “la geografía es central al concepto de un sistema regional.” (Lake 1997; 50) Por ello cuando se hace referencia a la región es necesario considerar algunos criterios para su definición: (i) grado de auto conciencia de membresía y reconocimiento de otros; (ii) proximidad geográfica; (iii) evidencia de alguna autonomía y distinción del sistema global; (iv) regular e intensas interacciones entre los miembros; y (v) alto nivel de afinidad política, económica y cultural (Morgan 1997; 26). Un enfoque similar señala D. Lake (1997; 47) al identificar cuatro atributos de lo que denomina subsistema regional: (i) el

patrón de relaciones e interacciones de los actores muestra un estado de regularidad e intensidad significativo; (ii) los actores son generalmente próximos; (iii) los observadores y actores reconocen que se trata de un subsistema; y (iv) el subsistema consiste de al menos dos actores y probablemente más.² Respecto a regionalismo –entendido básicamente como un proceso–, este es “un fenómeno global, que posee características propias en cada región, lo que permite a los agentes expresar su identidad e intereses, en una dimensión conocida... [Por ende] el regionalismo depende del contexto y de la relación agente-estructura...” (Murillo 2002; 150). En ese sentido se le concibe como un proceso multitemático, que M. Alagappa (citado Murillo 2002; 151) considera como «...la cooperación entre gobiernos u organizaciones no gubernamentales en tres o más países geográficamente próximos e interdependientes para procurar ganancias mutuas en una o más áreas temáticas.» Ello implica «... un complejo de actitudes, lealtades e ideas que concentran los razonamientos individuales y colectivos de la población acerca de lo que ellos perciben como región» (G. Evans & J. Newnhan citado Murillo 2002; 151).

También hay que tener en cuenta que el regionalismo ha tenido efectos sobre los esquemas institucionales globales, como el de las organizaciones intergubernamentales, incidiendo en la concepción de seguridad y otros ámbitos que se adopten en esos foros universales.³ Esto se manifiesta hoy en términos de los denominados órdenes regionales, más que en función del orden global, lo que hace necesario incorporar a la región como un nivel de análisis, junto con los tres tradicionales (individual, estatal y sistémico).⁴

Tras el fin de la GF se comenzó a hacer, con mayor énfasis, referencia al regionalismo abierto, rompiendo con la relación entre región (espacio geográfico) y regionalismo (proceso adscrito a un escenario específico). Por tanto hoy se habla de un *nuevo regionalismo*, que R. Kelly (2007; 197) concibe como multidimensional, porque para los nuevos enfoques “las regiones se construyen a lo largo de una dimensión relevante –tal como efectos ambientales compartidos, identidades culturales regionales o patrones comerciales– más que de acuerdo a entidades cartográficas compartidas.”

No obstante esa concepción del nuevo regionalismo no es aplicable en toda su extensión cuando se trata de seguridad –según se formula en el siguiente apartado– por lo que hoy continúa siendo necesario un mayor desarrollo teórico respecto a región y regionalismo, con el propósito de explicar y entender el carácter complejo de las dinámicas globales. Pero también porque el tema no ha recibido suficiente atención por parte de la teoría de RI, en gran medida por el predominio de una visión westfaliana y el esquema maniqueo de la GF, en el que el nivel regional quedó subordinado al sistémico.

Por ende, es necesario tener en cuenta el proceso de *region-building*, que tiene que ver con la auto-definición e identidad de los Estados, el tipo de relaciones regionales y la concepción dominante de orden regional (cfr. Del Sarto 2006; 1); es decir, no hay dos regiones iguales, sino que cada una construye su propia identidad y dinámica intra e inter regional. Así cuando se hace referencia a los CSR no se trata de pensar solo en términos de regiones geográficas, sino de escenarios construidos colectivamente como esquemas de seguridad,⁵ con valores, intereses e identidades comunes, las cuales definirán, en gran medida, el tipo de

región de seguridad que se generará, bien sea un esquema de coordinación, un régimen o una comunidad de seguridad,⁶ lo que analizo en el siguiente apartado.

Seguridad: Una Reconceptualización

A pesar del reiterado uso del concepto de seguridad, y el desarrollo de los estudios de seguridad, ha sido sino hasta en las últimas dos décadas que se ha intentado formular una definición de consenso.⁷ Sin embargo, ello no quiere decir que no existan valiosos intentos de tal formulación desde décadas atrás, en ese sentido se puede destacar el aporte de A. Wolfers (1952) en su artículo *National Security as an Ambiguous Symbol*. Este autor (Wolfers 1952; 483-84) destaca un elemento que ha sido el fundamento de la seguridad durante la GF —y en general a lo largo de la historia de r.i.— la dicotomía entre seguridad nacional e internacional, propia del sistema westfaliano, en el que la primera se concibe como un objetivo de política y se arraiga en el discurso de los actores internacionales, adquiriendo un carácter normativo, de forma que los Estados convierten la seguridad en su principal objetivo, aunque en la práctica el concepto “cubre un amplio rango de metas tan extenso que políticas altamente divergentes pueden ser interpretadas como políticas de seguridad.”

Desde tal perspectiva, la «seguridad es un valor», el cual un Estado “puede tener más o menos y al cual puede aspirar a tener en mayor o menor medida” (Wolfers 1952; 484); sin embargo, en la práctica el realismo y el neorealismo limitaron ese valor a la sobrevivencia y lo vincularon a lo militar; llegando a constituirse en lo que se conoce como «seguridad tradicional» —seguridad nacional basada en lo militar desde la perspectiva de Jano— (cfr. Buzan 1991; cap. 2; véase también Buzan et al 1998; 21). Por lo que, desde una perspectiva hobbesiana, la seguridad internacional se concibe como “un complejo mosaico de agendas separadas y múltiples temas, con cada unidad política procurando sus propios intereses egoístas, construyendo sus propias amenazas y haciendo alianzas temporales como y cuando sean necesarias.” (Buzan & Wæver 2009; 253) El problema con el predominio de ese enfoque es que la seguridad se restringió al Estado, como la única unidad relevante en el mundo, pero sin precisar en qué consiste sobrevivir y en qué sentido se aplica. De esa forma los estudios tradicionales de seguridad enfatizan lo relativo al Estado, su sociedad y sus valores centrales respecto de la amenaza física y la coerción militar de fuentes externas (Morgan 1997; 21).⁸ Así para cada Estado el grado de seguridad que le permite considerar que sobrevivió es distinto; sin reconocer que la seguridad no es solo un asunto de cuestiones materiales, sino de preocupaciones y expectativas, muchas de carácter ontológico. Esta nueva perspectiva de una visión amplia de la seguridad, favorece que el “centrarse sobre las causas subyacentes del conflicto y tratar la mitigación de ellas como una contribución importante a la seguridad.” (Morgan 1997; 21)

Según esa concepción tradicional la seguridad presupone, al menos, dos cosas: (i) la mayoría de las amenazas a un Estado provienen de fuera de sus fronteras; y (ii) esas amenazas son, principalmente, aunque no exclusivamente, militares y requieren una respuesta acorde (Ayoob 1995; 5). De ahí que la concepción de seguridad nacional se fundamenta en reducir las amenazas externas, considerando el contexto de la seguridad internacional (Ayoob 1995; 10). Cabe señalar que en el caso de la

seguridad nacional generalmente se concebía que las amenazas originadas en el ámbito doméstico, como las de grupos insurgentes, existían porque tenían apoyo externo, y en general eran amenazas a la subsistencia e integridad del Estado, por ende requerían una respuesta militar; en tal escenario resultaba inconcebible pensar que el Estado, como actor, pudiera constituirse en una amenaza para sus homólogos y para el ámbito interno.⁹

Retomando la tesis de Wolfers sobre seguridad como una cuestión de amenazas a los valores, como lo propone Baldwin (1997; 13), entonces la seguridad se refiere a “una baja probabilidad de daño a valores adquiridos,” lo que contempla la posibilidad de obtener nuevos valores y la ausencia de amenazas a los valores que poseen los actores, al mismo tiempo que conduce a dos especificaciones: (i) ¿seguridad para quién?; y (ii) ¿seguridad para cuáles valores?¹⁰ Sin embargo, Buzan y Wæver (Buzan et al 1998; 22-23) persisten en la noción de la seguridad como una cuestión de amenazas existenciales que pueden manifestarse en distintos sectores, como el militar, político, económico, societal y ambiental; por lo que la seguridad tiene que ver con acciones que se adoptan más allá de las reglas de juego y marcas de referencia para enfrentar la situación, conduciendo al proceso de segurización.¹¹ Así, “la seguridad significa sobrevivencia frente a amenazas existenciales, pero lo que constituye una amenaza existencial es lo mismo a través de diferentes sectores.” (Buzan et al 1998; 27)

Por consiguiente, la seguridad es multitemática y multidimensional; por lo tanto, comprende lo económico, lo ambiental, lo identitario, lo social y lo militar. Esto no quiere decir que hayan ocurrido cambios tras el fin de la GF, sino que “las especificaciones sustantivas de esta dimensión que fueron apropiadas durante la Guerra Fría probablemente difieren de aquellas apropiadas para los años 1990.” (Baldwin 1997; 3) Por su parte, S. Raza (2011) identifica siete dimensiones de seguridad: (i) energética; (ii) ambiental; (iii) tecnológica; (iv) conocimiento e información; (v) política y económica; (vi) geoestratégica; y (vii) humana.

De ahí que, como anota R. Tavares (2008; 107), «[en] un mundo globalizado, sería difícil comprender la dinámica de seguridad de un país sin insertarla en un contexto regional más amplio y sin considerar los patrones de conflicto y cooperación que definen la política exterior de ese país con sus vecinos.» Entonces, a partir de la década de 1990 la seguridad se basa en una concepción amplia (sin que desaparezca la tesis restrictiva centrada en lo militar, sino que subsisten las dos [Buzan et al 1998; 1]), con cuatro rasgos principales:

- i. se extiende de los Estados a la seguridad de grupos e individuos;
- ii. abarca además de la seguridad de los Estados la del sistema internacional y del ambiente físico supranacional (biosfera);
- iii. es extendida horizontalmente, pasando de lo militar a lo político, económico, social, ambiental y humano; y se incorporan nuevos responsables, sumando, además del Estado, a instituciones internacionales, regiones, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales e individuos (Rothschild 1995; 55).
- iv. por tanto, es necesario anotar que a lo largo de la historia la seguridad se ha movido entre lo individual y la organización política. Por ejemplo, para los pensadores liberales se trata de un bien individual. Con la consolidación del Estado

en los siglos XVIII y XIX (pero sobre todo con la Revolución Francesa) pasó a ser un asunto predominantemente colectivo y definido en términos del aparato estatal, aunque planteado en función del bien colectivo. Junto con ese cambio apareció un giro limitado tras el fin de la GF con el retorno del individuo a las cuestiones de seguridad, pero sin sustituir la concepción estato-céntrica (cfr. Rothschild 1995).

Entonces, la seguridad es una cuestión relacional, en función de amenazas y vulnerabilidades, por lo que es necesario tener en cuenta el contexto en el que se produce la interacción, a fin de tener el marco analítico apropiado (Buzan et al 1998; 10-11). De igual manera la inseguridad es un asunto relacional y no un problema de distribución material de capacidades o de amenazas y vulnerabilidades independientes (McSweeney 1999; 3). Por ende, la «seguridad es indivisible» (ibíd.; 86), lo que conduce a señalar, desde una perspectiva y ontología no tradicional que en materia de seguridad “el Estado no es el sujeto. Es un instrumento, como lo son las fuerzas militares, armas, bóvedas, perros guardianes y sistemas de alarmas” (ibíd.; 87); de ahí que “[la] seguridad no puede ser reducida a defensa, a un balance de amenazas y vulnerabilidades, o a cualquier ecuación objetiva y material... Seguridad e inseguridad son una cualidad de una relación y refleja estabilidad o cambio en la identidad de las colectividades involucradas... seguridad se relaciona a intereses [y valores] que necesitan ser asegurados.” (ibíd.; 101)

En definitiva, los Estados y, en general, todos los actores internacionales han revisado los significados convencionales de seguridad y poder, lo que ha permitido hacer referencia a “la habilidad de la comunidad para defender sus valores y expectativas de conducta apropiada contra una amenaza extranjera.” Por ende, el “significado y propósito de seguridad” han cambiado, por lo que hoy los Estados no limitan el significado a seguridad militar, sino que “están identificando ‘nuevos’ temas de seguridad que giran en torno a preocupaciones económicas, ambientales y de bienestar social y han dejado de preocuparse de amenazas militares de otros en la comunidad.” (Adler & Barnett 2000a; 4) Ello muestra más claridad cuando se observa la seguridad en el contexto regional, pues se evidencia que la seguridad/inseguridad y la cuestión de las amenazas es un asunto multinivel y multemático, por lo que hay que tener en cuenta la cuestión de los Estados débiles y frágiles, sobre todo desde la perspectiva de la seguridad tradicional (cfr. Morgan 1997; 23), siendo relevantes las situaciones que se producen en todos los niveles de análisis (tanto domésticos como externos).

Región y Seguridad

Hay una extensa literatura que hace referencia a la relación entre región y seguridad, tanto por separado como en forma integrada (cfr. Tavares 2008; Buzan 1991; Buzan et al 1998; Buzan & Wæver 2003; Kelly 2007). Y los análisis sobre esta relación han venido en aumento porque, como ya lo señalé, el mundo de hoy opera más por órdenes regionales que por un orden mundial (Lake & Morgan 1997; 9).

Según lo antes descrito, es factible hablar de *clusters* regionales de paz y seguridad,¹² que pueden tener una estructura menos formal que los CSR o las otras

formas como la comunidad de seguridad. Para R. Tavares (2008; 116) tales *clusters* tienen seis pilares que son básicos para determinar el grado de formalidad de la estructura, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1
Pilares y componentes de un *cluster* regional

Pilares	Atributos
Agentes de paz y seguridad	Individual <ul style="list-style-type: none"> • individuos • actores no estatales Nacional <ul style="list-style-type: none"> • Estado • sociedad civil Regional <ul style="list-style-type: none"> • organizaciones regionales • sociedad civil regional • agentes económicos • otras organizaciones transnacionales
Instrumentos de paz y seguridad	Violencia armada Balance de poder Hegemonía Alianzas militares Administración regional de paz y seguridad Armonización de políticas nacionales Compromiso normativo e institucionalismo Identidad regional Federalismo y representación local
Patrón de seguridad	Formación de conflicto Régimen de seguridad Comunidad pluralista de seguridad
Patrón de conflicto	Propensión a la violencia Ausencia de violencia Conciliación
Paz positiva	Región deprimida Región moderada Región fortalecida
Nivel de integración regional	Bajo Medio Alto

Fuente: R. Tavares (2008; 116) con adaptaciones.

Tales atributos son importantes a partir de los planteamientos de las nuevas teorías sobre regionalismo y seguridad, sobre todo porque “[el] nuevo regionalismo intenta trascender la cartografía y construir regiones sobre una característica compartida de acuerdo a una demanda funcional.” (Kelly 2007; 205) Lo cual implica una expansión de los temas que cubre la concepción tradicional en el eje política-seguridad-militar, lo que redimensiona la relación región-seguridad.¹³

Por supuesto, en la construcción del esquema regional de seguridad, se rede-

fine la concepción de esta. Ello ocurre porque la seguridad también resulta –como ya indiqué– de una construcción colectiva y relacional al interactuar las identidades de los agentes; de ahí que la regionalidad no puede entenderse sin referencia a la identidad estatal que se desarrolla a partir de las dinámicas domésticas (auto-imagen, imagen reflejada, percepciones, malentendidos, expectativas, preferencias) que se manifiestan a través de la política exterior (tanto en su dimensión política como en la de defensa). Así, “la construcción de región necesita una reconsideración de cómo el Estado se define a sí mismo y su lugar en el escenario regional e internacional, y cómo este se relaciona con otros Estados,” (Del Sarto 2006; 24) dando lugar a los complejos de seguridad. Esto es relevante en el caso centroamericano, por la evolución de la experiencia regional.

De esta nueva situación, tras el fin de la GF, resultan, entre otras cosas, tres hechos: (i) la ruptura del eje Este-Oeste que liberó los espacios regionales como lugares de confrontación entre las superpotencias; (ii) la superación de la dialéctica ideológico que predominó en la segunda mitad del siglo XX, liberando las regiones de los enfrentamientos y permitiendo la aparición de nuevos actores; y (iii) la redefinición de la naturaleza de la agenda de seguridad, al incorporar temas no militares y dando lugar a nuevas concepciones como el de la seguridad democrática –que surge en Centroamérica– (cfr. Buzan y Wæver 2003; 17-18). A ello hay que agregar la reconceptualización de los Estados, que prácticamente dejan de ser westfalianos, apareciendo agentes estatales pre-modernos, modernos y posmodernos, junto a otras categorizaciones como la de Estados fracasados, frágiles, huecos y fantasmas.

Por supuesto ello ha repercutido en otros ámbitos de RI, como por ejemplo en las tres tradiciones de pensamiento (realista, racionalista y revolucionaria, que corresponden a los planteamientos filosóficos de Hobbes, Grocio y Kant) que A. Wendt (1999) denomina culturas de anarquía, porque tratan de explicar los fundamentos del orden anárquico que caracteriza el sistema internacional, aunque sustituyendo el enfoque grociano por las ideas de Locke. Esto es relevante para este análisis porque dependiendo del tipo de cultura que predomine definirá el tipo de estructura y su influencia sobre los agentes –principalmente los Estados– y así será determinada la noción de seguridad en las regiones y el sistema internacional.

Por su parte, Buzan y Wæver (2003; 6ss) recurren a una trilogía, que coincide con lo arriba descrito, en términos de neorrealismo, regionalismo y globalismo. Ellos enfatizan la tercera línea,¹⁴ pero manteniendo la tesis neorrealista en materia de los factores estructurales como condicionantes de la conducta de los actores estatales. Esto porque consideran que tanto el regionalismo como el globalismo se fundamentan en territorialidad y seguridad, y sirven de principal referente para la teoría de los complejos de seguridad regional (TCSR), aunque complementada con los aportes del constructivismo. Esto les permite mantener “la continuada preminencia de la territorialidad en el dominio de la seguridad, ya sea en la forma de Estados, naciones, movimientos insurgentes o regiones. Seguridad es una esfera distintiva en la cual la lógica de la territorialidad continua operando fuertemente. Pero las conexiones no territoriales son también posibles y algunas pueden emerger,” pero complementadas por las ideas de seguridadización y constelaciones de seguridad (Buzan & Wæver 2002; 11-12).

Fundamentos y Premisas de la Teoría de Complejos Regionales de Seguridad

Si bien no es el único trabajo sobre seguridad regional, el modelo B-W sí constituye un referente en los estudios de seguridad, sobre todo a partir del libro *Regions and Power. The Structure of International Security*, que generó importantes reacciones y cuestionamientos, algunos de los cuales resumo en un apartado de esta sección. Pero con el propósito de comprobar la hipótesis, a continuación enumero los principales planteamientos y premisas de ese modelo. En ese sentido, en un orden regional, la unidad de análisis es el CSR, cuyas características pueden ser la variable independiente que influencia ese orden (Lake & Morgan 1997; 11); sin embargo, en este artículo el CSR se considera la variable dependiente, puesto su dinámica es influenciada por la condición de los Estados miembros.

*Modelo Buzan-Wæver*¹⁵

Las regiones permanecen vinculadas con los ámbitos internacional y doméstico, aunque las dinámicas, como la unipolaridad y el centro-periferia, operan de forma distinta (40); sin embargo, hoy lo regional resulta prioritario en muchos aspectos, por lo que no se puede menospreciar sin consecuencias (41). Esto dio origen a los CSR, que los autores definen como “un conjunto de unidades cuyos principales problemas de securidización, desseguridización o ambos están tan interligados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos separados unos de otros.” (44)¹⁶

Entonces si se tiene en cuenta que la seguridad es una cuestión relacional, como señalé, evidenciando que la seguridad de uno no puede separarse de la de otros, la región se convierte en el punto de convergencia de los extremos de la seguridad –desde la perspectiva tradicional–: nacional e internacional. Por consiguiente, un CSR resulta de los temores y aspiraciones de cada unidad que componen la unidad regional (43), entendiéndose como “modelos durables de amistad y enemistad adoptando la forma de patrones subglobales, geográficamente coherentes de interdependencia de seguridad” (45); por lo tanto, son “subestructuras del sistema internacional por la relativa intensidad de interdependencia de seguridad entre un grupo de unidades, y la indiferencia entre ese conjunto y las unidades alrededor.” (48) Así la proximidad geográfica se convierte en causa de inseguridad, repercutiendo no solo en lo militar, sino también en lo político, económico, societal y ambiental, lo que genera las constelaciones de seguridad, concebidas como el conjunto de “vínculos a través de todos los niveles y sectores en los que ocurren las securidizaciones.” (Buzan & Wæver 2009; 256) Entonces, el modelo B-W alude –siguiendo la idea de sistema y subsistemas– a los subcomplejos de seguridad regional, considerándolos tipos particulares de CSR, que se diferencian por estar insertos en un complejo, pero “representa patrones distintivos de interdependencia de seguridad” que no pueden explicarse a partir del CSR en su conjunto (51). Lo cual genera una tenue y difusa frontera entre el complejo y el subcomplejo, como sucede en el caso de Centroamérica.

Para que exista un CSR se requiere un suficiente grado de interdependencia en materia de seguridad en la región (47); de ahí que los autores adviertan que no se trata de un asunto discursivo. Cabe señalar que esto resulta una debilidad en la teoría

de los CSR, porque el desatender lo relativo a la construcción de la región, se deja de lado la cuestión de cómo los Estados perciben la región y la importancia que le otorgan a ella en materia de seguridad. Esto es un factor condicionante de las prácticas de seguridad que adoptan los Estados y que se observan en el marco del complejo.

El CSR se caracteriza por dos tipos de relaciones: (i) de poder; y (ii) de amistad-enemistad, que se manifiestan a través del tiempo (49), ello hace que un complejo “no exista independiente de los Estados y sus vulnerabilidades,” (50) como tampoco del orden sistémico. De esta forma el CSR resulta de las características y atributos de sus miembros (según el modelo actores estatales) y de la dinámica del sistema internacional. Así es necesario considerar cuatro niveles al analizar los CSR: (i) ámbito doméstico de los Estados, sobre todo sus vulnerabilidades; (ii) relaciones entre Estados; (iii) interacción entre la región y regiones vecinas; y (iv) rol de las potencias globales en la región (51). Se debe agregar, aunque el modelo lo contempla implícitamente, la arquitectura global y el orden internacional como factores condicionantes. Ello es importante, porque los mismos autores (Buzan & Wæver 2009; 257) advierten que los complejos implican “la constante reproducción de identidades sociales en el nivel más bajo y a menudo también vinculado con las relaciones regional-globales y ocasionalmente interregionales”; lo cual ocurre porque aunque los CSR definen su estructura básicamente por las relaciones entre las unidades en la región.

La estructura esencial del CSR contempla cuatro variables: (i) fronteras; (ii) estructura regional anárquica; (iii) polaridad; y (iv) construcción social amistad/enemistad (53). Esto permita clasificar a los complejos según tres ejes: (i) unipolar-multipolar; (ii) amistad-enemistad (conflicto-seguridad); y (iii) fragmentación-integración. La combinación de las variables y el comportamiento a lo largo de los res ejes permiten identificar dos tipos principales de CSR:

- I. *Estándar*: caracterizado por estructura anárquica, agenda de seguridad básicamente político-militar, polaridad definida por la potencia regional, puede ser de formación de conflictos, regímenes de seguridad y comunidad de seguridad; lo cual genera los siguientes esquemas:
 - a. rivalidades
 - b. balances
 - c. alianzas
 - d. conciertos
 - e. amistades (55)

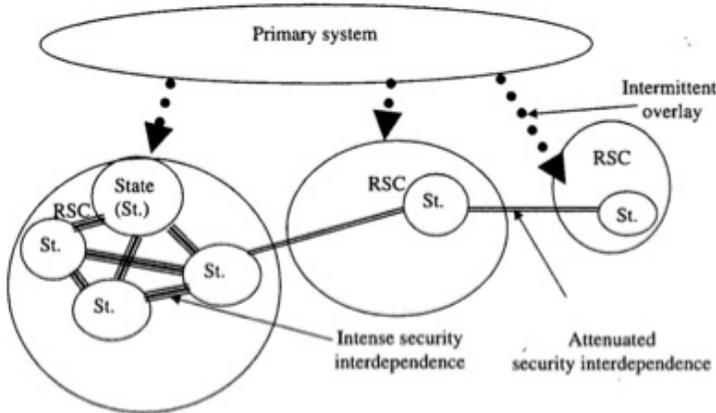
- II. *Centrado*: se define por la existencia de un centro de poder ubicado en la misma región que domina la dinámica regional y se determina en función del grado de asimetría entre las unidades; puede ser uno de los siguientes esquemas:
 - a. unipolar con una gran o super potencia
 - b. el actor central responde más a dinámicas globales que regionales
 - c. región integrada por instituciones y no por potencias individuales
 - d. superregionales:

- i. CSR de grandes potencias
- ii. Supercomplejos
- e. Global (55ss).

Para Buzan y Wæver (61-62) los CSR pueden fallar porque los actores locales y estatales no generen los patrones de interdependencia de seguridad necesarios –porque se supone que los miembros que tienen autonomía y capacidad de acción, son Estados–, por lo que en tales circunstancias no se pueden desarrollar CSR o bien se tratan de complejos traslapados o desestructurados.¹⁷ Lo anterior conduce a la posibilidad que existan pre-complejos, que son aquellas situaciones en las que no se ha alcanzado un suficiente grado de interacción entre las unidades. Mientras que denominan proto-complejos cuando hay suficientes interacciones e interdependencia manifiesta en una región, pero la dinámica regional es tenue y débil para considerarse un CSR (64).

R. Kelly (2007; 208) resume el modelo B-W en el gráfico 1, lo que permite tener una visión general de la propuesta, aunque deja implícitos importantes elementos arriba descritos.

Gráfico 1
Modelo B-W de complejos de seguridad regional



En el caso concreto del hemisferio occidental, Buzan y Wæver (263) advierten que no se trata de un CSR, puesto que Norteamérica y Sudamérica poseen dinámicas de seguridad diferentes; por tanto Norteamérica es un CSR, mientras el resto del hemisferio es otro con dos subregiones: Cono Sur y Norte Andino. Por su parte, para estos autores Centroamérica es un subcomplejo de Norteamérica, cuyas interacciones se definieron en el siglo XIX (264); pero al mismo tiempo mantiene vinculaciones con Sudamérica en el contexto de América Latina, aunque con una mayor penetración, en materia de seguridad, desde Norteamérica (276). Esto coloca al Istmo en una posición particular, a lo cual me refiero en una sección posterior.

Cuestionamientos al Modelo B-W

Es necesario señalar, que si bien la seguridad se ha ampliado, abarcando otros sectores, la concepción clásica de seguridad político-militar mantiene vigencia, a lo que se suma el hecho que el Estado continúa siendo el principal referente, aunque el individuo constituye un punto de partida, como señala E. Rothschild (1995). Además, hay que tener en cuenta que el principal actor responsable de la seguridización es el Estado. Y no hay que dejar de lado que este actor estatal continúa considerándose un actor de naturaleza westfaliana, persistiendo el enfoque weberiano del monopolio del uso de la fuerza.¹⁸ Es decir, el mundo de inicios del siglo XXI se caracteriza por nuevas dinámicas pero mantiene una base westfaliana y, por ende, la región –aún junto con el nuevo regionalismo– continúan teniendo una expresión espacial y cartográfica, en buena medida propia de la naturaleza humana y de la realidad socialmente construida.

De ello se deriva que las variables explicativas de un CSR son (entre paréntesis el enfoque o perspectiva teórica de RI que mejor explica esa variable):

- i. estructura regional (neorrealista): la estructura determina el nivel y la distribución de las capacidades materiales;
- ii. roles de potencias regionales y actores estatales secundarios (constructivista): observación del liderazgo, custodia y protección y la definición de identidades, amenazas y valores; y
- iii. orientaciones de las potencias regionales (Escuela Inglesa): respecto al estatus quo, cooperación y diseño de largo plazo.

Por ello es necesario señalar, como lo hace L. Morgan (1997; 28-29), que la membresía de una CSR no puede estar únicamente en función de la proximidad geográfica, pues en el caso de las grandes potencias su involucramiento resulta de: (i) relevancia para su política exterior y la seguridad; y (ii) central en la dinámica del CSR, esa potencia no puede considerarse un “fuereño”; sino que se le debe concebir como una unidad del complejo. Esto implica que “[un] complejo de seguridad regional tiene una localización geográfica, pero esta no es necesariamente una guía exacta para sus miembros. El emplazamiento es en donde las consecuencias de las relaciones de seguridad existen; los miembros son los Estados que participan profundamente en aquellas relaciones.” Y agrega, a renglón seguido, “[los] participantes ven su seguridad mucho más estrechamente atada con algunos o todos los otros miembros y con sus interacciones en esa área geográfica, que con Estados que no son participantes en esas interacciones.” (ibíd.; 30) Entonces, las regiones tienen una base geográfica, mientras que los CSR se centran en “las agrupaciones de Estados cuyas acciones dominan las consideraciones de otros Estados miembros.” (Frazier & Stewart-Ingersoll 2010; 733)

Como ya lo indiqué, la seguridad es multitemática y multidimensional –como lo reconocen Buzan y Wæver– por lo tanto el patrón amistad-enemistad no puede aplicarse en forma reduccionista, como durante la GF; de ahí que basar el CSR en ese patrón constituye una limitante para determinar el grado de seguridad en un *cluster* regional. Además, hay que contextualizarlos a lo interno de los Estados, en los espacios fronterizos intra e interregional y a lo externo de la región. Por con-

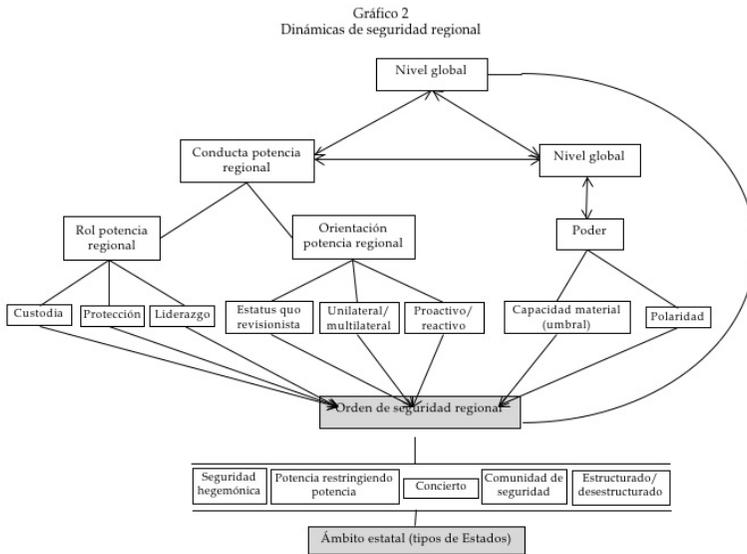
siguiente, dentro de los CSR hay que considerar los *clusters* de Estados particulares que operan como subregiones y generan distintos procesos y dinámicas que inciden sobre la seguridad de toda la región –en ese sentido Centroamérica es un buen ejemplo de esta situación–. Ello es relevante porque un CSR no puede considerarse como una unidad en un solo plano, ni como orden regional aislado de sus regiones vecinas, sino, como señalan D. Frazier y R. Stewart-Ingersoll (2010; 732-33), deben atenderse las interacciones con los otros Estados en la región y fuera de ella, sobre todo cuando se trata de potencias regionales o globales, con políticas exteriores hegemónicas.

Así el CSR debe observarse, explicarse y entenderse inserto en la dinámica regional (véase gráfico 2), pero sobre todo porque como he reiterado la seguridad en el mundo de inicios del siglo XXI no es un asunto restringido a un ámbito y dimensión particular, entonces los complejos y las unidades (estatales y no estatales) que lo componen no pueden verse desconectadas de los niveles global y local/doméstico. A ello se suma la problemática de *statehood* de los miembros del CSR, sin olvidar lo relativo a *state-building*, incluidas la situación de fracaso, la debilidad y la fragilidad, junto con los espacios no gobernados que cada vez son más extensos y evidentes en muchas regiones. Mientras que en términos del orden regional, el modelo B-W considera tres categorías: formación de conflicto, régimen de seguridad y comunidad de seguridad,¹⁹ que responden a las citadas tres culturas anárquicas (cfr. Wendt 1999), lo cual deja por fuera algunas posibilidades, así D. Frazier y R. Stewart-Ingersoll (2010; 735-37) proponen una tipología de cinco órdenes: hegemónico, seguridad colectiva, potencia restringiendo a potencia, concierto y desestructurado.

A lo ya indicado se pueden sumar, como aspectos débiles del modelo B-W, el tener como punto de partida el esquema westfaliano, lo que deja de lado a o invisibiliza la participación de otros actores distintos al Estado –también westfalianos–. Asimismo este modelo se basa en el patrón amistad-enemistad y aunque reconoce la existencia de sectores, constelaciones de seguridad y el carácter multinivel y multidimensional de la seguridad, no tiene en cuenta que en el sistema internacional de inicios del siglo XXI entre dos Estados pueden adoptarse conductas de amistad y cooperación en un área temática y de enemistad y conflicto en otra de manera simultánea. Tampoco brinda suficiente importancia al marco institucional regional, ya sea relacionado con la seguridad o aquel orientado a los ámbitos comercial, económico, social, político y cultural; lo que es significativo al momento de construir consensos en seguridad.

Lo anterior ocurre porque para Buzan y Wæver el CSR es la variable independiente, y por tanto determina la conducta de los miembros regionales y extrarregionales del complejo; lo cual también invisibiliza la influencia del tipo de orden regional sobre la conducta de los Estados y la dinámica doméstica. Esto debe revisarse para completar el panorama y observar la influencia que tienen los Estados que componen el CSR sobre este.

Gráfico 2 Dinámicas de seguridad regional



Fuente: Frazier & Stewart-Ingersoll 2010; 733, con adaptaciones propias.

Centroamérica: Región de Estados Frágiles y Fallando

En esta sección me refiero, de manera breve, a Centroamérica y su dinámica regional, así como a las características de los Estados frágiles, con el propósito de una revisión conceptual que permita, en una sección posterior, determinar su vinculación con los CSR. La premisa básica de esta sección es que el Istmo constituye una región *sui generis* por diversas razones, lo que hace necesaria una teorización particular para lograr explicar y entender la dinámica regional. El primer apartado contiene una muy breve caracterización histórica, solo con fines ilustración de esa complejidad, pues existen numerosos textos que profundizan sobre estos aspectos. Luego trato lo relativo a la condición de Estado de los países centroamericanos, para después ver la situación de fragilidad. Mientras que en el último apartado desarrollo la cuestión de Centroamérica como un CSR.

Una Breve Caracterización Histórica

Centroamérica es una expresión que puede representar muchas cosas, según se le interprete como espacio geográfico o identidad regional; pero más allá de cómo se perciban los millones de centroamericanos o se les vea desde fuera, se trata de un escenario caracterizado, en palabras de J. Dunkerley, en su libro *Power in the Isthmus*, como «una unidad en la diversidad», en la que se han intentado casi una centena de esquemas de integración regional, la mayoría fracasados. Por ello es relevante tener en cuenta la siguiente caracterización de C. Murillo (1999; ix) que evidencia la necesidad de un análisis específico:

Las dimensiones geográficas, históricas, políticas, económicas, sociales y culturales de una pequeña región, quizás no encontradas en ningún otro lugar, demandan un tratamiento particular, pues no se trata solo de países/ estados pequeños enfrentados a conflictos con sus vecinos gigantes, de lo cual nos encontramos numerosos ejemplos e investigaciones, sino de un conjunto con un origen común en cuanto a colonización e independencia política de España, que en su desarrollo republicano siguió caminos distintos al tiempo que intentaban –y lo continúan haciendo– mantener una unidad para insertarse en la comunidad internacional en mejores condiciones.

Sin embargo, esa pequeñez no ha sido óbice para que Centroamérica tenga una significativa repercusión en el sistema internacional, sobre todo en los años de 1980 por la crisis política y la insurgencia²⁰ y en el último decenio por la creciente violencia. Esto a pesar de los esfuerzos integracionistas, por lo que cabe citar sobre este aspecto a R. Cajina (2011b) cuando anota:

Desde que las provincias de la Capitanía General de Guatemala, dependiente del Reino de la Nueva España, se declararon independientes del Imperio Colonial Español, en 1821, la integración ha sido a la vez sueño y pesadilla, una interminable sucesión de aspiraciones -sinceras unas, fingidas la mayoría-y fracasos de los gobiernos que se han sucedido hasta la fecha en cada uno de los países que ocupan el istmo de Centroamérica, la angosta franja de tierra que une a Suramérica con América del Norte. Uno de esos esfuerzos fallidos fue la constitución de la Organización de los Estados Centroamericanos, ODECA, en San Salvador, el 14 de octubre de 1951.

Pero no se trata solo de integración comercial, económica, social o política, como se plantea hoy en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA);²¹ sino que también se ha intentado en el ámbito militar, primero con el Consejo de Defensa Centroamericana en 1956 –aunque entra en vigor hasta mediados de la década de 1960. Luego fue el Tratado Marco de Seguridad Democrática que establece la Comisión de Seguridad de Centroamérica, sustituyendo a su antecesor. A ello se sumó en 1997 la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica, cuyo reglamento la define como “un organismo internacional especializado de carácter militar

en el desempeño de sus funciones y está instituida para contribuir a la seguridad, al desarrollo e integración militar de la región, realizar operaciones humanitarias y operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de las Naciones Unidas.”

No obstante esos esfuerzos integracionistas, las décadas de 1970 y 1980 se caracterizaron por ausencia de diálogo entre los países y una evidente paralización de los esquemas de integración, producto –principalmente– de las guerras civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (en este último caso no solucionada con el triunfo del Frente Sandinista (FSLN) en 1979), que tuvieron efectos trasfronterizos y se generó un clima de confrontación armada a escala regional; ello finalizó con los acuerdos nacionales de paz y con el denominado Plan de Esquipulas.²² A partir de ese momento se dio por hecho que comenzaba una larga fase de “paz-democracia-desarrollo” –según la propuesta de Esquipulas– que permitiría mejores condiciones de vida a la población, pero tras un breve periodo de relativa paz, inició una nueva fase en el Istmo: el de la violencia, la inseguridad, el narcotráfico y el crimen transnacional organizado, por lo que “la inseguridad pública se ubica como el principal problema que enfrentan estos países.” (Meyer & Seelke 2011; 1; cfr. Beltrán 2009) Esto ha hecho que Centroamérica alcance tasas de asesinatos violentos que superan las de Medio Oriente y África, lo que se suma el creciente número de los llamados “ni-nis” (jóvenes que ni estudian ni trabajan) y las conocidas maras.²³

Respecto al crimen transnacional organizado en el Istmo, cabe citar, a pesar de lo extenso, lo planteado por R. Cajina (2011a):

Por su posición geográfica y debilidades institucionales, Centroamérica es un paraíso ideal para cualquier agrupación del crimen transnacional organizado. Los siete países del istmo tienen importantes rasgos comunes, entre ellos: todos son puente de paso de las drogas que transitan -por aire, mar y tierra- del Sur productor al Norte consumidor; sus recursos son limitados; sus fuerzas navales y aéreas no son suficientes ni están debidamente dotadas de los medios adecuados; sus lineras costeras son extensas y precariamente vigiladas; tienen amplias zonas rurales con relativamente poca presencia policial; sus sistemas financieros son vulnerables al lavado de dinero y otras actividades financieras ilícitas; sus unidades de inteligencia financiera carecen de recursos suficientes y personal cualificado; y sus leyes de la materia presentan vacíos y debilidades; sus agencias de aplicación de la ley acusan notorias fragilidades; y sus sistemas judiciales son endeble y proclives a la corrupción.

La amenaza que constituye el crimen transnacional organizado y las operaciones y flujos del tráfico de drogas ilegales ha aumentado notablemente en los últimos años, lo que ha favorecido la militarización de la lucha contra la violencia organizada (Atenea 2011).²⁴ Tal incremento ha provocado también un incremento en los flujos de asistencia en materia de seguridad y condujo al establecimiento de la Central America Regional Security Initiative (CARSI); pero al mismo tiempo evidencia un escenario de creciente complejidad por las vinculaciones nacionales, regionales y extrarregionales de las distintas organizaciones vinculadas con el crimen que convierten a Centroamérica en un escenario de la competencia de esos grupos, mientras

se hace manifiesta las vulnerabilidades de seguridad y la debilidad institucional de los estos países (Hooper 2011), a lo que me refiero en el siguiente apartado.

Esta situación ha conducido a diversos esfuerzos y experimentos por enfrentar el crimen, la violencia y restablecer la estabilidad y el orden; tales como las políticas represivas de “mano dura”, “super dura” y “tolerancia cero”, pero que al fracasar obligaron a explorar “nuevos enfoques con ayuda de la comunidad internacional.” (Beltrán 2009)²⁵ Lo cual ha generado nuevas dinámicas para la seguridad regional por los denominados efecto balón y efecto cucaracha (Maihold 2011) al afectar a países con escasos recursos para contrarrestar las operaciones del crimen organizado.

Condición de Estado (Statehood) de los Países Centroamericanos

El sistema westfaliano parte de la premisa que todos los actores estatales responden a las características del típico Estado de los siglos XVIII y XIX, que se caracteriza por ser un agente unitario, con autonomía e independencia, lo cual se expresa en la soberanía decimonónica. Entonces se da por hecho que todos gozan de la condición de Estado (*statehood*) y ha completado la frase de construcción (*state-building*). Sin embargo, en el caso de los Estados centroamericanos esos dos aspectos o están incompletos o muestran un desarrollo tardío que condujo al agotamiento de la estructura estatal y el marco institucional.

De acuerdo con F. Fukuyama (2005; 10ss) las principales funciones del Estado son: (i) proveer bienes públicos, defensa, Estado de derecho, administración macroeconómica y salud pública; (ii) mejorar la equidad, proveyendo más atención a los grupos de menores ingresos; (iii) atender las externalidades que contribuyan al desarrollo humano, como educación y ambiente; (iv) subsanar las debilidades estructurales; (v) adoptar políticas públicas en sectores claves; y (vi) incidir en la redistribución de la riqueza. Por ello es necesario considerar: i. diseño organizacional y administrativo; ii. diseño del sistema político; iii. bases de la legitimidad; y iv. factores culturales y estructurales. Desde esa perspectiva la incapacidad del Estado impide adoptar políticas que contribuyan al desarrollo. Ello porque las instituciones son el factor crítico en la formulación, implementación y consolidación de un modelo de desarrollo.

En Centroamérica se identifican importantes deficiencias en esos indicadores, que demuestran un pobre desarrollo del marco institucional, lo cual facilita la corrupción política que permea todos los estratos de las sociedades nacionales y en algunos casos las instancias regionales (cfr. Ruhl 2011).²⁶ Pero también se evidencia que aquellas instituciones que si mostraban un importante nivel de desarrollo, han perdido eficiencia, eficacia y efectividad, en muchos casos quedando atrapadas por una maraña constitucional y por las interpretaciones que se producen por los gobernantes de turno sobre las disposiciones constitucionales. Esto no es algo nuevo en la región, pues el fuerte presidencialismo –cuando no las dictaduras personalistas abiertas, como las militares, u ocultas como las de Nicaragua en la última década– favorecen el control del aparato gubernamental desde el Ejecutivo, al que se subordinan los poderes legislativo y judicial. En buena medida esta es la historia política de Centroamérica, con la hasta hace poco excepción de Costa Rica –que en el pasado decenio mostró un marcado deterioro con lo que se denomina la “judicial-

ización de la política” [prácticamente las principales decisiones de políticas públicas las adopta la sala constitucional].

En síntesis, los Estados centroamericanos son actores con un escaso desarrollo de su condición estatal y con procesos de construcción incompletos, tardíos o desestructurados, que los convierten en Estados frágiles y en condición de fracaso, que analizo en el siguiente apartado. La esperanza que tuvieron los y las centroamericanas tras los procesos de paz de lograr una región de paz, democracia y desarrollo se quedaron en expectativas, pues las amenazas a la seguridad local, nacional y regional por parte de actores no estatales –en el pasado invisibilizados o desplazados de los dos vecinos gigantes²⁷– trastocaron las iniciativas que se estaban impulsado tras el fin de la GF y crearon un escenario de violencia e inseguridad.

La Situación de Fragilidad y Condición de Fracaso de los Estados Centroamericanos

En 2005 *Foreign Policy* y *Fund for Peace* elaboraron un índice para medir la situación de los Estados, determinando a partir de 12 indicadores sociales, económicos y políticos si se trataba de Estados fracasados (*failed states*) o en condición crítica cercana a esa categoría. El índice se popularizó de forma que se ha publicado anualmente y se convirtió en tema de debate y de aplicación de medidas por parte de agentes estatales que no mostraran tal estatus. Sobre esto se ha escrito bastante a favor y en contra. Sin embargo, no se trata de la principal clasificación de Estados, pues hay algunos actores estatales que muestran importantes debilidades y fragilidades, pero no están en condición de fracaso o no han fracasado. Por ello no pretendo profundizar sobre los rasgos de ese tipo de Estado; más bien me interesa referirme brevemente a lo que se denominan Estados frágiles, que es lo que caracteriza a los países centroamericanos.

La fragilidad de los Estados está estrechamente relacionada con los procesos de construcción de Estado (*state-building*) y de nación (*nation-building*), que la teoría clásica en RI y en materia de desarrollo consideran como las únicas formas para el progreso (Kaplan 2008/2009; 65), cuando en la realidad esos procesos –sobre todo el último– están incompletos particularmente en aquellos países que fueron colonias, por diversas razones, y vinculados con las cuestiones de estabilización, construcción/reconstrucción y conflicto (Cohen 2010; 2). Sin embargo, hasta hace poco eran ignorados por la gran mayoría de las estrategias de seguridad nacional –incluida la de Estados Unidos–, en buena medida porque el tema de *state-building* no recibía la atención necesaria (cfr. Kaplan 2008/2009).

No existe una definición de consenso y sin ambigüedad –incluso se llega a considerar como sinónimos fragilidad, debilidad y fracaso (Boege et al 2008; 13), aunque se han desarrollado índices para determinar la situación de cada Estado en esos tres aspectos–, y se les ha agrupado en términos de tres tipos: i) funciones estatales; ii) resultados o productos estatales; y iii) relación con los donantes (Hout 2010; 143); lo cual ha conducido a un uso carente de rigor y especificidad (Carment et 2010; 1). Por ello para efectos de este artículo y considerando el caso centroamericano cito a S. Cohen (2010; 3) quien define un Estado frágil como aquel en el que “los ciudadanos han perdido la fe en su gobierno y el gobierno está *indispuesto* o es

incapaz para proveer sus necesidades.” Esa definición deja entrever las tres principales características de este tipo de Estados: gobierno inefectivo, pobreza y conflicto (Zoellick 2008/09; 69). Ello porque “fragilidad no significa bajo crecimiento,” sino un fracaso en la implementación de las políticas apropiadas por la incapacidad del gobierno, la persistencia de la pobreza, la débil gobernabilidad, la corrupción y la inseguridad que muestran una tendencia en espiral (ibíd.; 70), lo cual se suma a la debilidad institucional y política imperante durante décadas. A ello se agrega un aspecto que estuvo invisibilizado en el mundo westfaliano: la legitimidad del Estado, pues se daba por hecho que todo agente estatal era legítimo, interna y externamente.

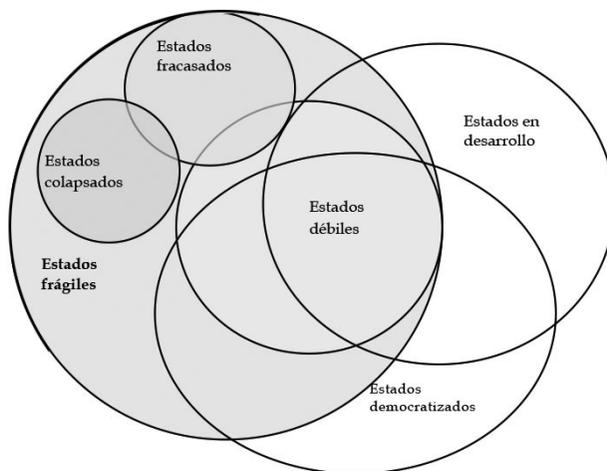
Esa situación se genera por causas estructurales, sobre todo, según S. Kaplan (2008/2009; 69), por la fragmentación de la identidad política y las débiles instituciones nacionales, generando problemas de cohesión de la población y órdenes políticos inestables y de difícil reforma.²⁸ Uno de los principales problemas es que ese análisis se plantea básicamente en términos del desarrollo, cuando en realidad hay una relación entre sociedad, política, cultura, economía, gobernabilidad y seguridad.²⁹ El plantearlo solo como un asunto de desarrollo, basado en economía, seguridad y gobernabilidad, conduce a la “seguridización del desarrollo.” (Hout 2010; 141) Sobre todo porque se considera a los Estados frágiles como generadores de conflictos violentos y el principio de los Estados fracasados, de forma que “regiones de fragilidad estatal son percibidas como proveedoras del caldo de cultivo y los refugios seguros para el terrorismo transnacional, la proliferación de armas y el crimen organizado” y por ende “un desafío al desarrollo y la seguridad.” (Boege et al 2008; 13)

En las últimas décadas el tema ha llamado más la atención porque este tipo de Estados han “llegado a ser vistos como como una incubadora potencial de colapso estatal, que podría resultar en la creación de ‘espacios sin gobierno’, en donde el crimen y el terrorismo podrían desarrollarse.” (Hout 2010; 141) De ahí que cuando se hace referencia a Estados frágiles se trata de aparatos estatales con múltiples debilidades estructurales, de naturaleza política, social, económica, cultural, institucional y de seguridad. Pero reconociendo que hay diversos grados de fragilidad, algunas extremas que conducirán a Estados fracasados y otras que favorecerán el surgimiento de Estados débiles.³⁰ Esa situación se muestra en el gráfico 2.

Los Estados centroamericanos en general muestran distintos grados de fragilidad, por lo que individual y conjuntamente constituyen un grupo –que forma un CSR– que amenaza la seguridad no solo de la región, sino de Estados y regiones vecinas. Muchas de esas fragilidades y amenazas no son nuevas, pero si se han exacerbado en las últimas décadas como el caso del tráfico de drogas, a las que se han sumado otros flujos, incluidos el de armas y personas ilícitas (Bliss 2009; 1).³¹

Pero además de esas fragilidades estos Estados evidencian serias debilidades estructurales en materia de gobernabilidad, amenazas criminales (carteles de narco-tráfico, maras y otras organizaciones del crimen (cfr. Meyer & Seelke 2011). Sin embargo, el índice de fragilidad estatal desarrollado por Center for Systemic Peace y Center for Global Policy (edición 2008) no analiza el caso de Belice y considera que Costa Rica no tiene debilidades; mientras que en una escala en donde 22 es el máximo de debilidad se generan las siguientes posiciones: Panamá: 5; El Salvador:

Gráfico 3
Concepto de Estados frágiles



Fuente: Carment et al 2010; 7

6; Nicaragua y Honduras: 9; y Guatemala: 12.

La situación interna ha repercutido en el plano regional, en donde el proceso integracionista enfrenta importantes obstáculos y cuestionamientos por los mismos Estados y acusaciones mutuas responsabilizando a la contraparte de los escasos avances. Ello también abarca las iniciativas y los programas de seguridad regionales.

Complejos de Seguridad Regional y el Caso Centroamericano

La premisa básica de este apartado es que Centroamérica es un CSR por sí solo y no como un subcomplejo de Norteamérica; pero por su ubicación y el tamaño de los miembros que componen el Istmo, mantiene una estrecha relación con los otros dos CSR: Norteamérica y Sudamérica, al mismo tiempo que es un complejo penetrado tanto por EUA como superpotencia como por México y Colombia como potencias regionales. Las características de Centroamérica como constelación de seguridad hacen de ella una CSR que muestra rasgos de algunos de los tipos sugeridos en el modelo B-W, puesto que hay elementos de traslape, pero también de proto-complejos; de ahí las diferencias con los otros complejos vecinos.

Si se tienen en cuenta las cuatro variables que componen la estructura esencial del CSR, en el caso centroamericano hay que considerar lo siguiente:

- i. las fronteras geográficas están definidas, no así las de la región en términos de un escenario construido socialmente y base para el CSR, puesto que en el Istmo existe una especie de esquema de «integración a la carta» en la medida que el término Centroamérica hoy se refiere a una comunidad compuesta por cinco, seis y siete –y en algunos ámbitos hasta ocho– integrantes, según se haya referencia a los países que integraron la Capitanía General de Centroamérica, a ellos junto con Panamá, a los que se agrega Belice y de forma más reciente se suma

- República Dominicana; pero para efectos del CSR la región está integrada por siete Estados con fronteras definidas;
- ii. la estructura regional continúa siendo anárquica, a pesar de las correcciones que intenta introducir el marco institucional del proceso integracionista;
 - iii. el poder entre los miembros es bastante asimétrico, aunque hay alianzas que operan simultáneamente en distintos ámbitos, porque no se trata solo de la presencia o no de una superpotencia; y
 - iv. opera un modelo simultáneo de amistad y enemistad en distintos ámbitos y áreas temáticas.

Respecto al marco institucional regional es necesario anotar que existen 15 instancias –de las que se derivan o adscriben otras tantas– relacionadas con el tema de seguridad, en el contexto del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que tienen diversas funciones y han adoptado un significativo número de declaraciones, acuerdos e iniciativas para garantizar la institucionalidad y gobernabilidad de la región (cfr. Matul & Segura 2010). Sin embargo, en la práctica el proceso ha sufrido numerosos traspies que han incrementado la ingobernabilidad e inseguridad regional.

Por otra parte, el modelo B-W identifica cuatro niveles determinantes de la dinámica del CSR, por lo que en el caso centroamericano hay que reconocer, al menos, lo siguiente:

- i. el ámbito doméstico de cada uno de los miembros muestra importantes fragilidades, como indiqué, a las que se suman las vulnerabilidades producto de los escasos recursos de los Estados y las crecientes incapacidades de los gobiernos para ejercer control y autoridad sobre el territorio, con áreas desconectadas de los centros de poder y que hoy son realmente «espacios sin gobierno»;
- ii. las relaciones interestatales en el Istmo han sido históricamente complejas, con momentos de gran acercamiento y otros de total distanciamiento que repercuten en la dinámica regional, a lo que se suman los diferendos territoriales (río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua, el punto de mayor tensión en el Istmo y de objeto del mayor número de arbitrajes y litigios en tribunales internacionales; Belice-Guatemala, Golfo de Fonseca y frontera honduro-nicaragüense, a los que se suman los límites marítimos); esta dinámica de relaciones entre Estados a generado una compleja geometría integracionista, con un Triángulo del Norte, CA4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y G2 (Costa Rica y Panamá); incluso los Estados centroamericanos muestran conductas ambiguas en su orientación de la política exterior hacia sus vecinos, porque al tiempo que adoptan ciertos acuerdos regionales realizan acciones que desestabilizan el marco regional y dificultan los procesos de integración;
- iii. las interacciones entre Centroamérica y las regiones vecinas son igualmente complejas, particularmente con Norteamérica, mientras que con Sudamérica a lo largo de la historia la relación no ha sido tan estrecha, pues el Istmo ve más hacia el norte que hacia el sur, incluso hoy a pesar de los acuerdos de libre comercio que se han suscrito con países sudamericanos; y
- iv. en cuanto al rol de las potencias globales respecto Centroamérica como

CSR hay que reconocer varios tipos de influencia de potencias externas, pues operan tanto EUA como potencias regionales (México, Colombia, Brasil y Venezuela) y extrarregionales (China y Rusia) que ejercen distinto tipo de influencia, como lo demostró con mayor claridad la década de 1980, cuando el Istmo se convirtió en un escenario de confrontación de la GF.

En definitiva, el caso centroamericano, si bien dentro del modelo Buzan-Wæver –aunque ambos autores lo ubican como parte de complejo de Norteamérica– bien se le puede considerar como subcomplejo del CSR de América del Sur y, en sentido más general, del hemisferio occidental. Sin embargo, es necesario considerar a Centroamérica, por sus marcadas particularidades que lo diferencian del resto del continente, un CSR por sí solo. No hay otra región que se asemeje a Centroamérica, por el tamaño de los Estados, su historia, desarrollo económico y sus esfuerzos integracionistas, sin obviar su posición geopolítica y geoestratégica. Además las preocupaciones de Colombia y México (cfr. Meyer & Seelke 2011; 4) sobre los desafíos de seguridad en el Istmo demuestran la existencia de una constelación de seguridad. Por ello, la valoración del modelo de CSR la hago considerando al Istmo como un complejo y teniendo en consideración que lo de la distribución del poder entre las unidades no debe hacerse solo a lo interno de un complejo o subcomplejo, sino también en relación con otros complejos y subcomplejos y las potencias hegemónicas, especialmente aquellas de carácter global. Precisamente la creciente inseguridad y violencia originada por el crimen transnacional organizado aumenta esa interdependencia de seguridad, consolidando el carácter de CSR de Centroamérica, diferenciándolo del norteamericano y sudamericano, pero generando traslapes y penetración por parte de las potencias de esos otros complejos.

Algunas Valoraciones Preliminares del Modelo Buzan-Wæver

El modelo B-W se fundamenta en la naturaleza westfaliana del sistema internacional y de las regiones, aunque destaca la relevancia de estas en materia de seguridad, y si bien supera la concepción tradicional al reconocer un concepto amplio de seguridad en términos de amenazas y vulnerabilidades –y en menor grado de valores, lo que constituye una debilidad de la TCSR–, mantiene la separación entre lo doméstico y lo externo, y en este ámbito enfatiza el patrón amistad-enemistad. En alguna medida esto resulta de obviar en el análisis aquellos factores de la construcción social de la realidad, a pesar de la importancia que tiene el acto discursivo en la concepción de los procesos y fenómenos; lo cual es una debilidad al analizar, explicar y entender los eventos y procesos en un mundo transformado.

A partir de esas premisas, el CSR insiste en que la inseguridad de los Estados (y a través de estos de los actores domésticos) resulta de la vecindad geográfica en los distintos ámbitos; o sea la visión westfaliana del Estado en donde el Estado es el actor principal y el responsable (interna y regionalmente) de la *seguridización* –aunque hoy existen temas que no son *seguridizados* pero que si tienen repercusiones reales en la seguridad individual, local, estatal, regional e internacional–. Esto invisibiliza a otros actores no estatales domésticos y transnacionales que en la práctica pueden tener efectos significativos sobre los patrones de conducta estatales,

tanto en sus relaciones con los otros miembros del CSR como con las potencias extrarregionales que intervienen en el complejo. Este es el caso de Centroamérica, en donde es común escuchar a presidentes señalar que las políticas de lucha contra el crimen transnacional organizado –especialmente vinculados al tráfico ilícito de drogas– fracasan porque los otros Estados no aportan los recursos necesarios ni dedican los esfuerzos requeridos; al mismo tiempo que responsabilizan a EUA, Colombia y México por la situación de inseguridad y violencia.

Ahora bien, si el modelo B-W se basa en el esquema westfaliano entonces supone que las amenazas a la seguridad regional provienen de las vulnerabilidades de sus miembros, de los patrones de conducta, de las relaciones de poder y de los actores externos, todos de naturaleza estatal. Sin embargo, como evidencia el caso centroamericano, la condición y estatus de los miembros y la existencia de actores no estatales pueden convertirse en el factor determinante de la inseguridad regional. La respuesta del modelo es que se trataría de un pre o proto complejo desestructurado, pero el marco institucional centroamericano demuestra que existe un esquema regional definido (en términos de fronteras e instituciones) en el que se adoptan e implementan –incluso con participación de potencias extrarregionales– acuerdos de seguridad para atender esas amenazas. En realidad el CSR centroamericano es un complejo traslapado y penetrado; algo que el modelo no reconoce atendiendo las particularidades de la región.

Por otra parte, Centroamérica –considerando el rol de las potencias vecinas: EUA, México y Colombia– muestra elementos de los tres ejes que determinan la dinámica regional (unipolar-multipolar; amistad-enemistad; y fragmentación-integración). Esto lleva a que para algunos efectos el CSR se comporte como uno tipo estándar y para otros como centrado; cuando el modelo considera esos dos tipos como excluyentes. Entonces desde la perspectiva de la TCSR Centroamérica sería una anomalía y por eso la ubica como un subcomplejo, lo que impediría un análisis apropiado desde las premisas de esa teoría, pues la sujetaría a la dinámica del CSR norteamericano. Situación que no refleja la realidad de la seguridad/inseguridad y las vulnerabilidades derivadas de tres hechos interdependientes: (i) el rol de las potencias extrarregionales, sobre todo las tres mencionadas arriba; (ii) la fragilidad y debilidad de los Estados centroamericanos, que los ha llevado a una condición de fracaso; y (iii) el ser escenario del crimen transnacional organizado que no solo usa el Istmo como vía de paso sino como escenario de sus «negocios» y confrontaciones.

Consideraciones Finales

La experiencia centroamericana permite comprobar la hipótesis y responder a la pregunta que orienta este artículo, que efectivamente la existencia de Estados frágiles y en condición de fracaso inciden en la estabilidad regional y aumentan los niveles de inseguridad propios y del CSR, esto porque la carencia de recursos y la debilidad del marco institucional que dificulta la implementación de políticas nacionales y regionales para contrarrestar la inseguridad amenaza el complejo. Sin embargo, ello no quiere decir que este desaparezca, pues precisamente ese estatus de los miembros y sus vulnerabilidades ante sus vecinos y otros actores no estatales incrementa la interdependencia en materia de seguridad y los obliga a buscar

soluciones conjuntas, que solo podrán –por la naturaleza de las amenazas y valores amenazados– ser confrontadas en forma conjunta y mediante programas domésticos coordinados.

De esa observación se derivan dos consideraciones finales: (i) la TCSR requiere algunos ajustes para incorporar nuevos conceptos y dinámicas que caracterizan la seguridad/inseguridad regional a inicios del siglo XXI, producto de la nueva arquitectura global, reconociendo particularmente que el sistema internacional y regional ha dejado de ser característico del modelo westfaliano; y (ii) Centroamérica constituye una región *sui generis*, por lo que es difícil que las teorías usadas para otras regiones y esquemas integracionistas puedan explicar y comprender de manera apropiada lo que ocurre en el Istmo, lo que hace necesario formular teorías específicas para este orden regional, sin que ello signifique que deja de ser un CSR de acuerdo a las premisas básicas del modelo B-W.

Lo anterior me permite plantear una nueva hipótesis, la existencia de Estados frágiles y en condición de fracaso en una región, en la que ellos son mayoría, junto con la existencia de actores no estatales como el crimen transnacional organizado, evidencian que los problemas de inseguridad requieren acciones más complejas que las propias de la concepción tradicional de seguridad y de las que se han adoptado hasta la fecha para confrontar las amenazas a las generadas en otros sectores. Ello demanda no solo una reconceptualización de la seguridad, como la han hecho algunos autores citados, sino la adopción de métodos acordes con las nuevas dinámicas de seguridad-inseguridad, amistad-enemistad y relaciones de poder entre los diversos actores internacionales, estatales y no estatales, de forma que se logre una mejor descripción y comprensión de los procesos y fenómenos enmarcados en la nueva dinámica de los complejos regionales.

Para ahondar sobre esto se requiere profundizar sobre los diversos aspectos mencionados en este artículo e idealmente realizar un análisis comparativo en CSR, lo que no estaba dentro de los alcances de este artículo. En ese sentido considero que este trabajo deja abierto el espacio para revisar, con mayor detalle, la TCSR y fortalecer algunas de sus premisas.

Notas

¹ Para profundizar sobre esta construcción social de la región, lo mismo sobre la cuestión del regionalismo, a la que me refiero más adelante en este apartado, véase el capítulo IV (Murillo 2002).

² W. Thompson (1973; 96) advierte que lo «regional» es un concepto con alguna imprecisión y poco claro por el problema de las fronteras identificables, lo que demanda el uso de criterios que principalmente considera la proximidad geográfica.

³ Sobre este asunto J. Rochester (2010; 183) advierte que “...el regionalismo ha sido un fuerza más poderosa que el globalismo en el desarrollo de las organizaciones intergubernamentales, quizás no sorpresivamente dada la tendencia de los Estados a tener más intensos lazos al nivel regional que a nivel global como también la mayor facilidad y más bajo costo de la participación en organizaciones regionales. OIG tales como alianzas militares y uniones aduaneras son típicamente encontradas a nivel regional más que a nivel global.” Aunque advierte este autor (ibíd.; 183-84) que no todas

las regiones están igualmente representadas en los esquemas internacionales.

⁴ De acuerdo con D. Lake y P. Morgan (1997; 6-7) esto se evidencia porque: (i) las regiones muestran mayor importancia en la conformación de la política internacional; (ii) el fin de la Guerra Fría aumentó el espacio y abrió nuevas posibilidades para órdenes regionales cooperativos; (iii) las regiones no son pequeños sistemas internacionales, por lo que para explicar y comprender esos escenarios se requieren teorías específicas; y (iv) la política exterior de las grandes ha tenido que reconocer las circunstancias de cada región.

⁵ En la mayoría de los casos los CSR no parecen establecerse como tales directamente, sino que parten de un esquema regional existente. Por ejemplo R. Del Sarto (2006; 11) al referirse a la seguridad regional en el Área del Mediterráneo Europeo advierte que esta surge a partir de la Alianza Euro-mediterránea, con tres objetivos principales: (i) creación de un área de paz y estabilidad; (ii) establecimiento de un área de prosperidad compartida; y (iii) mejoramiento de los entendimientos mutuos entre los pueblos de la región.

⁶ Al respecto, R. Del Sarto (2006; 13-14) considera que: «En una región de seguridad aún se presupone que un grupo de Estados cree que sus miembros habitan el mismo espacio geográfico con un orden regional dado, en el cual la seguridad de sus miembros es indivisible. Por esta razón, la regiones de seguridad deben descansar sobre valores comunes que subrayan el carácter único de la región y proveen alguna clase de “nosotros sentimos”. Sin embargo, con el propósito de llegar a ser verdaderamente parte de una región, los Estados participantes deben alterar la forma como ellos se definen.» Ello genera, como lo advierte el constructivismo, la manipulación de la identidad de los Estados, que se construye en la interacción entre «nosotros» y los «otros» y entre el agente y la estructura.

⁷ De acuerdo con D. Baldwin (1997; 8-9) el concepto de seguridad no ha recibido la atención que merece y en muchos aspectos se evidencia un abandono. Incluso no fue objeto de análisis para la mayoría de los estudios de seguridad, por lo que durante la Guerra Fría estuvo subordinada a lo militar, convirtiéndose en una etiqueta y no en un concepto. En esto coincide B. Buzan (1991; 3 y 6) cuando advierte que el uso del concepto en la literatura de RI evidencia el «subdesarrollo conceptual», a pesar de su extendido uso en el estudio de las r.i.

⁸ Para L. Morgan (1997; 22) el concentrarse en la «seguridad física» restringe las amenazas y los recursos claves para enfrentarlas, limitando el enfoque a la concepción del «dilema de seguridad» y enfatizando la noción del sistema y subsistema internacional; mientras que «...cuando las “amenazas” surgen de más fuentes, adopta una gran variedad de forma e involucra cambios a lo largo de muchas dimensiones, la medida y el análisis llega a ser mucho más difícil.»

⁹ En resumen, en la concepción de un sistema internacional de Estados, como el westfaliano y occidental –desde la perspectiva de M. Ayoob (1995; 6)– la seguridad llegó a ser sinónimo de protección de las amenazas externas a los intereses vitales y los valores centrales del Estado, de forma que este –como actor unitario– era la fuente y objeto de las amenazas; de esa forma se concibe la idea de «seguridad de y del Estado» como la noción central de la cuestión.

¹⁰ A partir de esas dos especificaciones D. Baldwin (1997; 14ss) agrega otros cuestionamientos que complementan la concepción de seguridad, tales como: (i) ¿cuánta seguridad?; (ii) ¿respecto a cuáles amenazas?; (iii) ¿por cuáles medios?; (iv) ¿a qué costo?; y (v) ¿durante cuál periodo?

¹¹ Aunque se acostumbra a traducir «securitization» como «securitización», considero que lo apropiado en español es «seguridización», aunque este concepto no existe en este idioma.

¹² Según R. Tavares (2008; 116) esos clusters se definen como «...conjuntos de relaciones de paz y seguridad que ocurren en un amplio territorio (región), conducidas por agentes, operando en varios niveles de integración regional, quienes usan varios instrumentos para cambiar los patrones de seguridad, conflicto y paz positiva.»

¹³ Para R. Kelly (2007; 205) «...las regiones también pueden estar basadas en dimensiones tales como interacciones económicas (literatura sobre bloques comerciales en la economía política internacional regional), identidad (“regionalidad”), externalidades ambientales (comunidades transnacionales unidas por el destino de impactos ecológicos), u otros vectores funcionalmente relevantes. Las regiones son una función de nuestros propósitos teóricos.»

¹⁴ En este aspecto Buzan y Wæver se basan en la tesis de D. Lake y P. Morgan (1997; 6-7) que consideran que las regiones son el elemento característico de la política internacional, constituyendo un nivel de análisis; incluso estos dos autores (ibid.; 8-9) anotan que “... las regiones afectan la conducta y constituyen un nivel de análisis separado”. En ello coinciden Buzan y Wæver (2003; 11). Sobre esto último considero que los tres niveles de análisis clásicos desarrollados a partir de las tesis de D. Singer y K. Waltz (individual, estatal y sistémico) se han agregado los siguientes: societal, regional y global.

¹⁵ Los números que se indican entre paréntesis corresponden a la página del libro de Buzan y Wæver (2003); cuando se trate de otra fuente bibliográfica se anotará la respectiva referencia.

¹⁶ En 1983 Buzan y Wæver definieron los complejos de seguridad como «...un grupo de Estados cuyas principales preocupaciones de seguridad se vinculan de forma suficientemente estrecha que las seguridades nacionales realmente no pueden ser consideradas separadas unas de otras» (44). Véase también Buzan et al 1998; 12.

¹⁷ El traslape ocurre cuando «...los intereses de las grandes potencias trascienden la simple penetración y llegan a dominar una región a tal extremo que el patrón local de relaciones de seguridad virtualmente deja de operar» (61). En ese caso la seguridad se define en función de las potencias externas (63). Mientras que los casos desestructurados resultan del hecho que los Estados en la región tienen escasas capacidades que no pueden proyectar su poder más allá de sus fronteras y cuando el aislamiento geográfico dificulta la interacción (62). Esto último, agregan los autores (64) porque la debilidad de los Estados en el CSR desestructurado no les permite generar interdependencia de seguridad, porque al concentrarse en los problemas domésticos esas unidades no llegan a constituir una preocupación para su vecinos en materia de seguridad.

¹⁸ En alguna medida esta situación está implícita en el modelo B-W, aunque no le otorgan la importancia que amerita. Para los autores (71) «el actor segurizador, por consiguiente, reclama un derecho a usar los medios extraordinarios o romper las reglas normales, por razones de seguridad»; lo cual es significativo, porque desde una perspectiva constructivista «...el mismo acto de etiquetar alguna cosa como un tema de seguridad –o una amenaza– transforma este tema y por consiguiente, está en el proceso político de seguridización que distingue las dinámicas de seguridad originales.»

¹⁹ E. Adler y M. Barnett (2000b; 30) definen comunidad de seguridad como «...una región transnacional compuesta de Estados soberanos cuyos pueblos mantienen expectativas fiables de cambio pacífico.» Por consiguiente, lo que interesa destacar son las relaciones transnacionales e interestatales que pueden generar una estructura de gobernabilidad, que

contribuya al cambio pacífico. Los criterios para definirla son: i) existencia de intereses, valores y significados compartidos; ii) los miembros mantienen relaciones directas en varios ámbitos; y iii) hay reciprocidades que muestran algún grado de intereses de largo plazo (ibíd.; 31).

²⁰P. Caldentey (2000; 5) señala al respecto: «La exuberancia de los fenómenos políticos y la naturaleza de las turbulencias de los años ochenta en América Latina, y muy especialmente la gravedad de los conflictos en Centroamérica y su transformación en campo de batalla de la guerra fría, han convertido a esta región en punto prioritario de las agendas de los medios de comunicación y de los principales foros mundiales.» Y agrega: «Pero hay, además de la crisis política, otras razones que explican la pasión que despierta la región: la potencialidad de sus recursos naturales y el contraste con los bajos niveles de vida en la región; la presencia de núcleos indígenas y su rico y llamativo legado cultural; la inquietante y permanente actividad de sus cadenas volcánicas y los recurrentes desastres naturales; su cercanía a los Estados Unidos y la tradición intervencionista de este país; la indudable proximidad de sus sociedades con la cultura occidental frente a cualquier otra región del mundo subdesarrollado; etc.»

²¹Para una referencia detallada de la evolución de los intentos integracionistas centroamericanos, que comenzaron desde la década de 1820, véase Caldentey 2000.

²²Para un resumen de esta coyuntura y una detallada lista de referencias bibliográficas consúltese Murillo 1999.

²³Esta situación la resume la revista América-Economía (<http://www.americaeconomia.com/>) en los siguientes términos: «Cada año, Guatemala, Honduras y El Salvador tienen más asesinatos violentos que los 27 países de la Unión Europea combinados. Según la unidad de Drogas y Crimen de Naciones Unidas, Honduras, con 82,1 asesinatos cada 100.000 habitantes al año, y El Salvador, con 66, encabezan este ingrato ránking global, que los pone por sobre los países del Medio Oriente o africanos envueltos en conflictos militares de alta escala. Guatemala está en la séptima posición, con 41 homicidios. Es en esos tres países donde la derrota en la batalla contra el narcotráfico es más evidente. La debilidad de sus Estados, la corrupción que caracteriza su institucionalidad, las enormes masas de jóvenes marginados que no estudian ni trabajan y viven en la pobreza, más su débil estructura policial, los han convertido en un campo propicio para la acción de los grandes carteles de narcotraficantes. La muerte violenta seguirá siendo el resultado de quienes intenten oponerse a su acción y a la de otros que se suman a esta ola criminal. Los señores de la droga crean pequeños ejércitos al darles armas a pandillas delictuales, las que, cuando no trabajan para los carteles, pueden prestarse para servir a otros jefes. Mandar matar a alguien puede costar US\$ 500, mientras que las empresas deben destinar un 20% en promedio de sus gastos operativos a la seguridad de su personal. La violencia disuade además a los inversionistas, en un proceso que podría erosionar aún más el proceso democrático. Recientes estudios concluyen que más de la mitad de la población centroamericana está dispuesta a aceptar un golpe de Estado si eso ayuda a mejorar la situación criminal. Una magra perspectiva para una región que venía avanzando en su institucionalidad democrática desde que dejó su tradición de guerras civiles y dictadores.»

²⁴El VI Informe Centroamericano sobre Derechos Humanos y Conflictividad Social 2010-2011, anota: «La militarización a la que ha sido sometida la seguridad pública en Centroamérica argumenta la necesidad de fortalecer las limitadas capacidades policiales en la lucha contra la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico.» Y agrega: «El proceso de militarización regional se ha introducido a través de las leyes antiterroristas

o regímenes de control de movimientos, como son los planes de “tolerancia cero” que convierten a todos en sospechosos.»

²⁵ La cuestión es si las nuevas estrategias que se están implementando [incluidas las de la Conferencia sobre seguridad –junio 2011– y la reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y el Desarrollo de Centroamérica –diciembre 2011–] «...producirán resultados que puedan satisfacer las crecientes ansiedades públicas acerca de la crisis de la seguridad pública» (Beltrán 2009).

²⁶ De acuerdo con J. Ruhl (2011; 34) «La corrupción política está extendida en América Central. Regularmente los periódicos de Ciudad Panamá a Ciudad Guatemala reportan escabrosos sobornos y escándalos de desfalcos involucrando altos funcionarios públicos. Durante la pasada década, los expresidentes de Nicaragua, Guatemala y Costa Rica han sido indiciados por los altos niveles de corrupción involucrando millones de dólares. Además, las encuestas muestran que los centroamericanos ordinarios frecuentemente han pagado sobornos a funcionarios de bajo nivel simplemente para obtener acceso a los servicios públicos básicos.»

²⁷ Uno de los problemas que genera el combate exitoso del crimen transnacional organizado y de los carteles del narcotráfico en un país, es que estos grupos no desaparecen, sino que se reubican en países más vulnerables o con escasos recursos para la seguridad y defensa; entonces las políticas implementadas en Colombia y México llevaron a que esos grupos se desplazaran al Istmo. Al respecto G. Maihold (2011) comenta: «La capacidad de desplazamiento de las organizaciones criminales implica que un país con los suficientes medios y fuerza coercitiva pueda hacer frente en cierta medida a estos actores, mientras con un vecino con menos capacidades se ve afectado en proporción mayor. Se establece así una cadena continua de desplazamientos que solo podría interrumpirse con un esfuerzo internacional a la altura del reto transnacional del que se trata. Insistir en la soberanía nacional en lo relativo a la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, la corrupción y la violencia limita las posibilidades de cooperación externa en áreas fundamentales como son los sistemas judiciales y penitenciarios.»

²⁸ Kaplan (2008/2009; 73) anota: «[d]ado un tiempo suficiente, los Estados frágiles sufriendo de severa fragmentación identitaria y débiles instituciones formales podrían ser capaces de integrar sus ciudadanos en nuevas naciones –adquiriendo fronteras claramente demarcadas y cohesivas identidades nacionales– y construir cuerpos estatales que sean robustos y que hayan ganado la lealtad de sus pueblos. Esta evolución, sin embargo, toma bastante tiempo, extendiéndose durante siglos en muchos casos.» Esto evidencia un error común: considerar que esos dos procesos de construcción pueden ser dados exógenamente. Centroamérica es un ejemplo de este error, que sigue perdurando con los esfuerzos, por ejemplo, españoles de fomentar la municipalización y el desarrollo local como estrategia de desarrollo.

²⁹ En general las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial continúan priorizando lo económico y la gobernabilidad; evidencia de ello es que su presidente R. Zoellick (2008/09; 68) señala «[el] trauma de los Estados frágiles y las interconexiones de la globalización requiere que nuestra generación reconozca de nuevo el nexo entre economía, gobernabilidad y seguridad.» Ello, repito, deja por fuera lo político, social y cultural, una de las causas de los modelos inapropiados que se han implementado alrededor del mundo, sobre todo en países frágiles.

³⁰ Brookings Institute desarrolló un índice de debilidad estatal a partir de 20 indicadores, agrupados en cuatro categorías (económica, política, seguridad y bienestar social). El índice observa 141 Estados y los centroamericanos se ubican en las siguientes posiciones

(1 es la condición de mayor debilidad): Costa Rica: 130; Panamá: 122; Belice: 117; El Salvador: 95; Nicaragua: 72; Honduras: 69 y Guatemala: 60. Mientras que en el índice de Estados fracasados estos países se ubican en las siguientes posiciones: Costa Rica: 137; Panamá: 131; Belice: 114; El Salvador: 89; Nicaragua: 67; Honduras: 78; y Guatemala: 73.

³¹ K. Bliss (2009; 2) anota: «A través del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), los países en la región se reúnen regularmente para discutir los temas de seguridad de interés mutuo. Pero dada la aparente integración de personas, fauna y flora y productos dentro de los flujos de armas, drogas y fondos ilícitos, podría ser importante considerar no solo el movimiento de drogas y armas sino también la circulación de seres humanos, plantas y animales a través de Centroamérica, México y los Estados Unidos.»

Crimen Organizado en El Salvador: Sus Efectos Perniciosos en la Gobernanza y Gobernabilidad del País

Juan Ricardo Gómez Hecht

RESUMEN

El objeto de la presente investigación es determinar desde una perspectiva sistémica, cómo las actividades del crimen organizado en el país están afectando su gobernanza y gobernabilidad. El autor propone que: Actualmente en El Salvador el crimen organizado (CO) en su afán por incrementar sus ganancias, el control de rutas de tráfico y mercados se ha configurado en un actor estratégico cuyas actividades están afectando la gobernanza y gobernabilidad del país al desestabilizar sus ámbitos político, económico y social. Esta investigación presenta un estudio comprensivo de la dinámica en que se encuentran inmersas las redes de CO y los efectos negativos de sus actividades en El Salvador. A la vez se identifican las vulnerabilidades del estado salvadoreño, así como los puntos débiles por donde estas nefastas organizaciones están permeando sus estructuras e instituciones. El autor concluye por decir que el Estado salvadoreño a pesar de sus esfuerzos, no da respuesta a los requerimientos y necesidades de seguridad de la población y que la continuación de este rumbo lo va llevar a perder gradualmente legitimidad, hasta entrar en una crisis de gobernabilidad. El autor propone que la forma de superar esta dinámica viciosa sea recurrir a todos los recursos disponibles incluyendo en el esfuerzo, a la seguridad privada, debidamente controlada y regulada.

Introducción

Nunca antes los vecinos de la Hacienda “El Reolado” en Zacatecoluca habían visto tanto dinero en sus vidas. En iguales circunstancias se encontraban los policías y fiscales que se hicieron presentes al lugar, cuando el día 02 de septiembre de 2010, \$9.2 millones fueron descubiertos enterrados dentro de unos barriles plásticos. La sorpresa fue mayor cuando, unos días después, en el mismo sitio, se llevó a cabo otro hallazgo millonario de dinero enterrado. El Salvador se tornaba en una tierra de sorpresas, cuando el 11 de septiembre de ese mismo año, otros \$4.2 millones fueron localizados enterrados en el patio de una casa en San Juan Opico, La Libertad, elevando la suma de dinero encontrada enterrada a la asombrosa cantidad de \$14.6 millones.¹ Repentinamente pareciera que el principal producto agrícola salvadoreño era dinero enterrado. La fuente de esta riqueza era obvio, el narcotráfico. Los eventos descritos hicieron público lo que en El Salvador era un secreto a voces: el crimen organizado transnacional estaba operando a todo vapor dentro del país. La punta del iceberg de una de las mayores amenazas a la incipiente democracia salvadoreña había sido develada.

El objeto de la presente investigación es determinar desde una perspectiva sistémica, cómo las actividades del crimen organizado en el país están afectando su gobernanza y gobernabilidad. El trabajo de investigación ha sido orientado por la siguiente tesis: Actualmente en El Salvador el crimen organizado (CO) en su afán por incrementar sus ganancias, el control de rutas de tráfico y mercados se ha configurado en un actor estratégico cuyas actividades están afectando la gobernanza y gobernabilidad del país al desestabilizar sus ámbitos político, económico y social.

La importancia del trabajo de investigación radica en que presenta un estudio comprensivo de la dinámica en que se encuentran inmersas las redes de CO y los efectos negativos de sus actividades en El Salvador. A la vez se identifican las vulnerabilidades del estado salvadoreño, así como los puntos débiles por donde estas nefastas organizaciones están permeando sus estructuras e instituciones.

En este orden de ideas, bajo el numeral I se aborda el marco teórico donde se exponen las teorías y delimitación conceptual de los términos “Gobernanza”, “Gobernabilidad” y Crimen Organizado (CO), presentando sus características relevantes. También se expone brevemente la evolución del CO en El Salvador y Centroamérica así como su dinámica en lo que respecta a sus rutas de tráfico y mercados. El apartado II presenta el modelo construido a través de la información teórica recabada que explica como el CO y los otros actores estratégicos interactúan, se relacionan y afectan entre sí mismos. Asimismo se identifican los nexos que caracterizan el fenómeno y que contribuyen a percibir el problema no sólo desde sus partes constitutivas sino como un todo integrado. A partir del numeral III, se aplica el modelo construido a la realidad salvadoreña, contrastando la información recolectada por medio de noticias de periódicos, índices y encuestas de opinión a efecto de confirmar o refutar la tesis que se ha formulado. Finalmente en el apartado IV se exponen las conclusiones y recomendaciones que la investigación ha generado y que se consideran pueden coadyuvar a superar las deficiencias y problemas detectados.

Marco Teórico y Discusión de la Literatura Relevante

La presente investigación gira en torno de dos ejes principales: los temas relacionados de Gobernanza y la Gobernabilidad y el tema de Crimen Organizado (CO). En ambas áreas de estudio la literatura disponible es amplia y diversa.

Gobernanza y Gobernabilidad

Gobernanza y Gobernabilidad son conceptos interrelacionados que es necesario separar para efectos analíticos. (Prats i Català 2001) El concepto de gobernanza fue acuñado y difundido por organizaciones internacionales de desarrollo y ha sido utilizado frecuentemente en su literatura y estudios. El concepto está relacionado con la “forma” de gobierno y se entiende “...como el proceso de toma de decisiones y el proceso por medio del cual las decisiones son implementadas (o no se implementan).”²² En su ámbito se desenvuelven una pluralidad de actores tanto públicos como privados que interactúan horizontalmente alrededor de su integración e interdependencia. Centrado principalmente en el término de “Buen Gobierno” las siguientes características le definen: responsabilidad (accountability), transparen-

cia, capacidad de respuesta, equidad e inclusión, efectividad y eficiencia, respeto al Estado de Derecho, participación y orientación hacia el consenso. La práctica de “Buen Gobierno” está actualmente, siendo promulgada como la solución más factible para los problemas apremiantes que aquejan a la mayoría de las sociedades (ESCAP 2011), dado que fortalece sus capacidades de auto-organización y les brinda cohesión, garantizando su seguridad, prosperidad, coherencia, estabilidad y continuidad. (van Kersbergen y van Waarden 2004) Además la Gobernanza se ha definido como la existencia de estructuras de gobierno y procesos efectivos, a la vez que ha sido exaltado como un principio que sujeta e enriquece los conceptos que ayudan a delimitarlo: democracia, estado de derecho, burocracia efectiva, discreción y descentralización. (Botchway 2001)

Análogamente, el concepto de gobernabilidad, es entendido como una cualidad de los sistemas sociales en el cual interesa la “calidad” del gobierno. Su ámbito engloba una interacción vertical entre “gobierno” y “gobernados” sobre la base de una relación de jerarquía. Un sistema social es gobernable en la medida en que esta socio-políticamente estructurado. En este sentido, todos sus actores estratégicos se interrelacionan, para tomar decisiones colectivas para resolver sus conflictos de acuerdo a un sistema de normas y procedimientos formales e informales, dentro de los cuales, sus estrategias y expectativas son formuladas, sobre la base de información veraz, accesible, suficiente y oportuna. Importante resaltar que, en esta dinámica, constantemente se generan nuevos escenarios de amenazas y oportunidades para todos, a consecuencia de los constantes cambios tecnológicos, económicos, sociales o del entorno. La Gobernabilidad está relacionada íntimamente a los aspectos de legitimidad y de efectividad. Una crisis de gobernabilidad surge ya sea por: a) La inhabilidad de las normas y procedimientos para resolver los problemas de interacción entre los actores estratégicos, especialmente cuando existe una modificación en la balanza de poderes, b) Una institucionalización inadecuada o débil de las normas y procedimientos y c) La emergencia de nuevos actores estratégicos que presentan una alteración radical de las fórmulas previamente aceptadas y a la reformulación de esas fórmulas debido a la modificación de las prioridades de uno de los actores estratégicos poderosos. El descender en una crisis de gobernabilidad conlleva la amenaza de anomia y la desintegración de una sociedad. (Prats i Català 2001)

Un factor esencial para que se constituyan la Gobernanza y exista Gobernabilidad en una sociedad, es la legitimidad. Esta última hace alusión a la percepción dentro de una población, que aquellos que le gobiernan son los más aptos y por tanto les otorga el poder y la autoridad requerida para gobernar. La legitimidad está relacionada con la “Gobernanza” en el sentido que la primera está basada en los principios de lo justo y apropiado desde la perspectiva del gobernado. La segunda brinda un principio, un ideal para alcanzar un buen gobierno. Consecuentemente, la legitimidad de un gobierno estará garantizada donde el proceso en que se toman las decisiones sea transparente, con amplia participación de la población que afecta y con mecanismos que garanticen el consenso. Además la legitimidad estará en concordancia con la vigencia del Estado de Derecho, la aplicación de la ley a todos por igual y el juzgamiento y la resolución imparcial de las autoridades, basadas en los méritos técnico-jurídicos aplicables a cada uno de los casos particulares.

Igualmente, el Estado va ostentar elevados niveles de legitimidad si las medidas y políticas que se implementan responden a los requerimientos y necesidades de los gobernados y sus beneficios son distribuidos equitativamente sin exclusión alguna, así como también exista una probada efectividad y eficiencia gubernamental de dar respuestas oportunas y brindar estabilidad institucional. (Botchway 2001)

Al descansar la autoridad sobre la legitimidad, los gobernados sentirán la obligación o deber de respetar las leyes y aceptar los decretos gubernamentales como legales y revestidos de autoridad. (Wallner 2008) Ante lo expuesto, se puede aseverar que en el triángulo representación-legitimidad-poder se juega en gran parte la capacidad de generar transformaciones substanciales para el establecimiento de gobernanza y el logro de la gobernabilidad. (OEA.PNUD 2010) Asimismo cabe destacar que es importante contar con un sistema de frenos y contrapesos para evitar arbitrariedades y abusos de poder pero no instaurar tantos que inhiban la capacidad de las instituciones gubernamentales de actuar e implementar políticas, sobre todo aquellas que están en sintonía con los sentimientos generales presentes en la comunidad y los valores comunes de la sociedad (van Kersbergen & van Waarden.2004 y Wallner, 2008.)

El Crimen Organizado

Uno de los obstáculos al abordar el tema del Crimen Organizado (CO) es su definición. Un juez americano ilustró perfectamente este punto, al ser preguntado al respecto, respondió “que iba a saber cuándo era CO cuando lo viera.” Esta sencilla respuesta capta la variedad de circunstancias, actividades y dinámicas que engloba el fenómeno. (Lee 2007) El criminólogo Jay Albanese sintetizó las características del CO en 5: 1) Una jerarquía organizada; 2) Uso o amenaza del uso de fuerza para lograr sus objetivos; 3) Obtención de utilidades a través del crimen o actividades ilícitas; 4) Uso de la corrupción para garantizar impunidad; y 5) Existencia de una gran demanda pública por sus servicios o productos ofertados. También concluyó que la cantidad de personas que conforman una organización resultaba irrelevante, cualquier grupo de dos o más personas es suficiente para ser considerado CO. El CO opera como una empresa cuyos únicos objetivos son el obtener ganancias y sobrevivir. Situación que requiere que se mantenga un equilibrio, controlando las presiones que reciben de sus proveedores, “*clientes*”, la ley y la policía y otros competidores tanto legales como ilegales. La línea entre lo legal e ilegal se torna borrosa cuando actores de ambos ámbitos entran en contacto y transan entre sí. La obtención del éxito y lucro deseado requiere que el CO recurra a sus miembros y colaboradores externos para enlazar a los proveedores con los “*clientes*”, a la vez de proteger la organización de las agencias de aplicación de la ley y lograr “lavar” el dinero por medio de su colocación, estratificación e integración dentro de la economía legal. Los contactos sociales juegan un rol muy importante en permitir el acceso a estas lucrativas oportunidades criminales. (Kleemans and de Pott 2008) Consecuentemente el CO debe obtener un producto, hacerlo fácilmente disponible a sus “*clientes*”, tomar las precauciones necesarias en caso que algunos de sus miembros sean capturados o condenados y que existan los canales de corrupción abiertos de funcionarios públicos que impidan que la empresa sea desbaratada, provean in-

formación, protección e impunidad. Tres actividades de CO pueden ser claramente identificadas: provisión de servicios ilícitos, procuración de productos ilícitos y la infiltración de negocios legítimos (Williams 2011; Passas 2000; Albanese 2008) Tres tipos de factores explican el surgimiento del CO: factores de oportunidad (económicos, gubernamentales, sociales, tecnológicos, situación geográfica, historia, etc.), el entorno criminal y la disponibilidad de personas con accesos o habilidades especiales. (Albanese 2004) La inestabilidad institucional así como un sistema judicial ineficiente, aunado al fracaso del Estado de proveer seguridad y de hacer cumplir los contratos comerciales y derechos de propiedad, no sólo crea un clima social permeado por la ausencia de confianza, sino que propicia el surgimiento de organizaciones de CO que brindan protección y respeto a las obligaciones contraídas. El efecto más pernicioso por medio del cual el CO socava la relación entre los ciudadanos y su gobierno es que al fracasar éste en cumplir con sus funciones esenciales, los gobernados dejan de tenerle confianza. El CO se constituye en un tipo de “*estado paralelo*” que inclusive puede llegar a percibirse como legítimo por la ciudadanía. Asimismo una creciente dependencia en una economía informal va gestando un sistema económico que desempeña sus propias funciones productivas y distributivas. Esta economía clandestina a su vez provee un mercado laboral en el cual surgen los sectores informales y criminales para ofertar empleo. (UNDOC 2007; Sung 2004) En este mundo, la violencia surge cuando alguna de las partes no cumple con su cometido y no existe ninguna alternativa legal para resolver la disputa. También brota cuando entre las diferentes organizaciones se desatan conflictos por el control de mercados ilegales. En el ámbito de infiltración del mercado legal, la violencia es ejercida en concepto de pagos de “protección” para evitar daños a la propiedad o cualquier otro factor que pueda afectar la producción. (Albanese 2004)

Las substanciales mejoras en los medios de transporte, comunicaciones y tecnología, la reducción de barreras migratorias, bienes y transacciones financieras, han contribuido a que el CO haya evolucionado hasta convertirse en un fenómeno global, resultando en una amplia gama de estructuras conformando redes transnacionales. Estas organizaciones se caracterizan por un enorme grado de fluidez y complejidad estructural, son simultáneamente dominantes e intangibles, ubicuas e invisibles, están en todas y en ninguna parte. (William 2001)

El CO opera cada vez más fuera de los parámetros tradicionales, tomando ventaja de las nuevas oportunidades y la facilidad de moverse a nuevas áreas geográficas. Estas redes transnacionales conformadas por organizaciones dispersas, pequeños grupos e individuos se comunican, coordinan y conducen de forma entrelazada sin un centro de comando central; sus miembros pueden entrar o salir dependiendo de sus necesidades particulares, oportunidades y demandas. A su vez, proporcionan al CO diversidad, flexibilidad, bajo perfil y resiliencia, lo que le proporciona una enorme ventaja sobre las instituciones gubernamentales que son estáticas, operan sobre líneas jerárquicas y que se ven entorpecidas por la rivalidad y competición burocrática. Asimismo permiten explotar a su favor las diferencias entre legislaciones y regulaciones nacionales y se constituyen en un bastión de defensa en contra de la infiltración. (William 2001; Chatterjee 2005) Desafortunadamente no existe forma alguna de gobierno inmune al desarrollo del CO, ningún sistema legal capaz de controlar completamente su crecimiento y ningún sistema económico o financiero que

este blindado ante la tentación de los niveles de ganancia que sobrepasan aquellos posibles por medio de actividades legales. (Shelley 2001)

El Crimen Organizado en Centroamérica

El CO en El Salvador, no puede ser analizado fuera del contexto regional, dado que se trata de un fenómeno de carácter transnacional que afecta a toda la región Mesoamericana. El Salvador es una parte crucial de una red transnacional de actores y rutas por medio de los cuales el CO mueve todo tipo de productos ilícitos, dinero, armas, personas y bienes. El problema ha sido estudiado vastamente y ha sido identificado como la mayor amenaza a la gobernanza, la seguridad pública y un enorme obstáculo para el desarrollo, que inclusive pone en peligro la viabilidad de todas las naciones centroamericanas. (Funes 2011; UNODC 2007; Arnson & Olson 2011) Los factores de oportunidad que propician el surgimiento y desarrollo del CO en el área son enormes. Ubicado geográficamente el Istmo centroamericano entre Sur y Norte América, las redes criminales en el área han operado por décadas su nefasto tráfico. Esta situación se ha visto favorecida por la existencia de fronteras “porosas” y una extensa costa poco controlada. Sólo en El Salvador se calcula que existen más de 300 puntos de entrada que no son monitoreados y aún aquellos puntos en que existe algún tipo de control fronterizo se llevan a cabo revisiones escuetas y aleatorias a los bienes y personas que entran y salen del país (Farah 2011). Dos características destacan la región: el alto volumen de drogas que transita por el área y el detentar la tasa de homicidios más elevada en el mundo. Ambas circunstancias están íntimamente relacionadas. Se calcula que el 90% de la cocaína (500 a 630 TM) que llega a los Estado Unidos de América (EUA) transita vía la ruta México/Centroamérica. El 42% de esta cantidad circula directamente por territorio centroamericano y esa cifra aumenta al 60 y 69% (376 a 488 TM) si se toma en cuenta la droga que circula por el este de la costa del Océano Pacifico. El hecho de funcionar como un punto de trasbordo ha traído consecuencias devastadoras para la región, incrementado considerablemente el crimen, el uso de drogas y corrompiendo las instituciones gubernamentales. (UNODC 2007; 2010; Chalk 2011; Arnson & Olson 2011)

Económicamente se calcula el valor de la cocaína que fluye de Sur a Norte América en \$38 millardos de dólares, de los cuales se estima que \$16 millardos circulan por Centroamérica, cantidad que sobrepasa los presupuestos nacionales (2009) combinados de Guatemala, Honduras y El Salvador (Funes 2011; Arnson & Olson 2011) Asimismo se calcula que \$29 millardos se “lavarón” en el área durante el año 2009,³ siendo todos los países de la región considerados de “*gran preocupación*” o “*de preocupación*” por el Departamento de Estado (EUA) en lo que respecta a dicha actividad y a los crímenes financieros (INCSR 2011). Estas actividades se facilitan por la masiva cantidad de remesas que se reciben en el área y el uso del dólar en países como El Salvador y Panamá. También los costos de la violencia para los países centroamericanos es elevadísimo, calculándose este en un promedio de 7.7% del PIB y en el caso de El Salvador este se eleva a un 10.8% y en algunos estimados dicha cifra se calcula en 25% del PIB (USG-GOES 2011; Farah 2011)

El CO también ha infiltrado los órganos de los Estados centroamericanos en especial la Justicia y los cuerpos policiales, al tomar ventaja de sus frágiles y débiles instituciones. Los sistemas de Justicia disfuncionales a su vez han fomentado elevados niveles de impunidad y corrupción (Funes 2011; Arnson & Olson 2011; UNODC 2007)

En el ámbito social elevadas tasas de desempleo, inadecuadas oportunidades educativas y la abundancia de armas torna vulnerables a los jóvenes para ser explotados por el CO. La tasa de homicidios en El Salvador en el rango de edad de 15 a 24 años, de 94 por cada 100,000 habitantes es la más elevada del mundo. Resultado de las actividades transnacionales del CO, las pandillas, la tasa de homicidios y la impunidad hace que la seguridad pública sea la principal preocupación de la mayoría de los salvadoreños. (Arnson & Olson 2011) El conflicto armado (1981-1992) introdujo armas de guerra al país y enseñó las habilidades prácticas y psicológicas para utilizarlas. Luego de la desmovilización que siguió a los acuerdos de paz en El Salvador, muchas de las redes clandestinas que fueron utilizadas para suministrar ambas partes del conflicto quedaron intactas, por lo que en un período de tiempo relativamente corto pudieron configurarse organizaciones criminales. Además es de tomar en cuenta que, una vez se desarrolla el tipo de experticia adquirida en combate, es difícil que las personas desmovilizadas se adapten a otro tipo de vida, sobre todo cuando en el ámbito criminal existe demanda por sus servicios que les puede brindar mayor oportunidad de lucro que las otras alternativas disponibles. Consecuentemente, algunos de sus miembros rápidamente se incorporaron a grupos criminales o a las pandillas, llegando a liderar algunos de sus programas. Además siendo el país uno de los centros para la mayoría de las actividades de tráfico en la región, fueron conformando operaciones de secuestro, robo de vehículos, contrabando humano y de armas. Este fenómeno de excombatientes ingresando a actividades criminales permitió que en poco tiempo en el país existieran sofisticadas estructuras armadas. También en el país por muchos años estaban ya establecidas redes de contrabando de todo tipo de artículos y bienes, las cuales disponían de la protección de las autoridades aduanales y de aplicación de la ley, por lo que su expansión al tráfico de drogas fue una evolución “natural” (Arnson & Olson 2011; UNODC 2007; Farah 2011; Skaperdas 2001)

Al incursionar el narcotráfico, la participación de las organizaciones criminales salvadoreñas en el mercado de las drogas se reduce a brindar transporte y protección a los alijos de droga mientras transitan por el país. Últimamente también se han dado a la tarea de distribuir la droga localmente. La operación global y la propiedad de la droga son de los carteles mexicanos y colombianos. Los carteles también han entrado en contacto con las pandillas salvadoreñas quienes proporcionan “músculo” para las operaciones que le son requeridas, como también han incursionado en el mercado del “narco menudeo” entrando en conflicto con los distribuidores locales. Los expertos en la materia consideran que las pandillas están lejos de adquirir la sofisticación, disciplina y los medios para ser “buenos” socios en el negocio de la droga. Tampoco se considera que sean capaces de crear y operar sus propias estructuras en este ámbito, su principal actividad criminal continúa siendo la extorsión y el sicariato. A pesar de lo expuesto, existe evidencia que las pandillas de “tercera generación”⁴ están comenzado a formar nexos más cercanos con los carteles de la

droga a los niveles más altos, aumentado considerablemente sus capacidades financieras y de poder de fuego (Arnsón & Olson 2011; Farah 2011)

Modelo de la Dinámica de Interrelación entre el CO y Otros Actores Estratégicos

El presente modelo no es exhaustivo dada la extensión del trabajo de investigación y procura brindar una perspectiva sintética y sencilla de un problema inmensamente complejo. La gobernanza y gobernabilidad supera la esfera gubernamental englobando una serie de actores estratégicos tanto de la sociedad civil como actores que operan en la ilegalidad. Prats i Català considera como actor estratégico "...todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas...del control de factores de producción...del control de la información y las ideas... de la posibilidad de producir movilizaciones desestabilizadoras... o de la autoridad moral."

El modelo explora cómo y bajo qué dinámicas el CO se interrelaciona con los otros actores estratégicos y establece cuáles son sus principales efectos sobre la gobernanza y gobernabilidad de cualquier país. A fin de facilitar la explicación del modelo este se ha dividido en los diferentes ámbitos político, económico y social en los que se enmarca la totalidad del quehacer de cualquier sociedad.

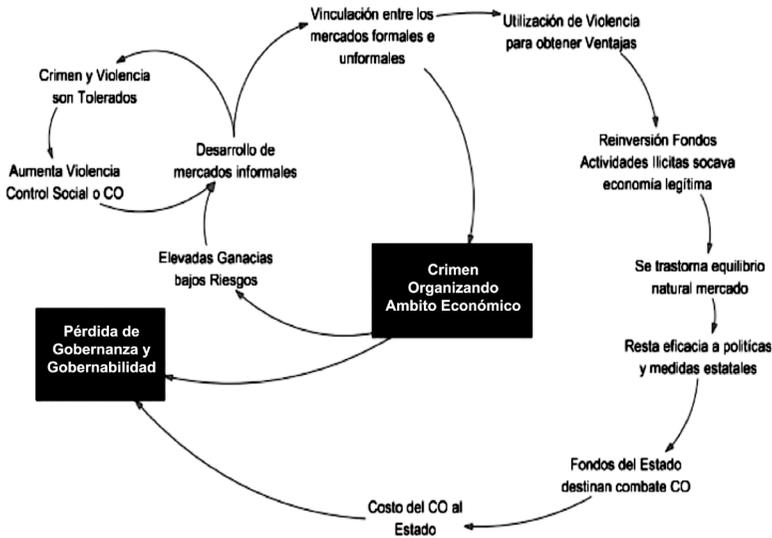
Ámbito Político

En el ámbito político el CO se interrelaciona principalmente con los actores estratégicos relacionados al Estado: en el campo Legislativo con los líderes políticos, diputados y representantes de los partidos políticos; en el ámbito judicial, se relaciona con jueces, fiscales y defensores; y en el entorno gubernamental con los funcionarios de alto y mediano nivel, burócratas, tecnócratas gubernamentales y autoridades municipales. Igualmente se relaciona con las agencias encargadas de la aplicación de la ley (policía, autoridades aduanales, migratorias.) También con las Fuerzas Armadas cuando están en apoyo de las primeras en el ámbito de la seguridad pública o cumpliendo con su labor constitucional de defensa de la soberanía y la integridad del territorio nacional.

Los gobiernos ajustan su conducta en relación al CO según sus percepciones sobre los beneficios a obtener, las amenazas que enfrentan y a las estrategias adoptadas por el CO. Al momento que los gobiernos buscan controlar o reprimir las actividades del CO, éste reaccionará de 4 diversas formas: *evasión*, *infiltración*, *corrupción* y *confrontación*. La *evasión* no está incluida en el esquema debido a que el CO al encontrar demasiados obstáculos para llevar a cabo sus actividades tenderá a buscar otros Estados que sean más débiles, con estructuras más favorables para sus intereses o donde se sientan más "confortables" para operar (Bailey & Taylor 2009; Farah 2011; Arnsón & Olson 2011) por lo que se considera que no tendrían un impacto directo en la gobernanza y gobernabilidad del país del cual se trasladan.

A continuación en el Esquema 1 se presenta un gráfico de la dinámica del CO en este ámbito:

Esquema 1
Dinámica del CO en el Ámbito Político



Ámbito Económico

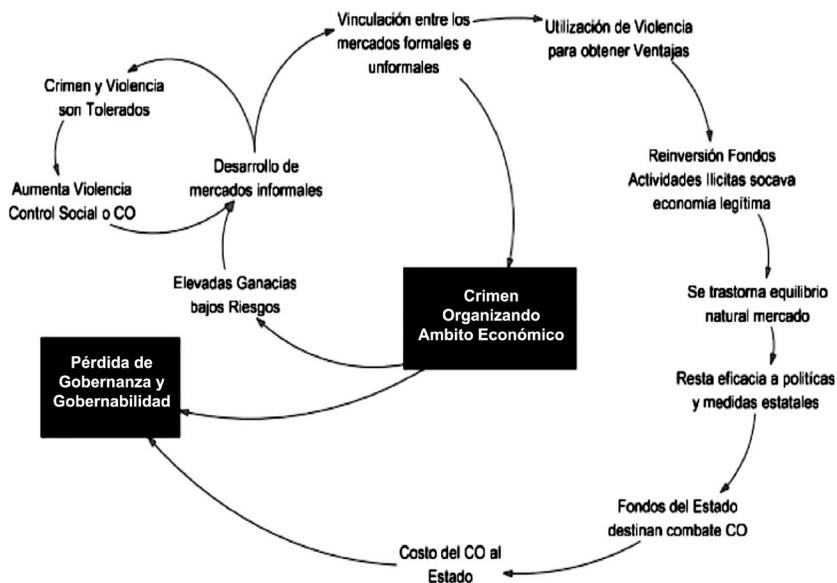
A través de la *infiltración* el CO busca ingresar a las agencias estatales así como procurar empleo en las agencias de aplicación de la ley a fin de facilitar sus operaciones criminales. A su vez, busca infiltrar altos funcionarios en oficinas de gobierno de alta confidencialidad con el objeto de conseguir beneficios a largo plazo y protección, al disponer de un mayor acceso a información confidencial. También se procura la infiltración política de diputados, ministros e inclusive la misma presidencia del país en aras de influenciar las políticas de Estado, la legislación de leyes y las resoluciones judiciales. (Chêne 2008; Buscaglia & van Dijk 2004)

Característica fundamental del CO es el recurrir rutinariamente a la violencia para avanzar y proteger sus intereses. Un factor determinante del Estado es su capacidad de monopolizar el uso legítimo de la fuerza como un medio para ejercer dominio sobre su territorio (Weber 1919) Ambas posiciones se contraponen: al ejercer la violencia el CO está atentando contra la referida facultad estatal. El interés principal del CO es obtener beneficios económicos no confrontar al Estado (Flores Pérez 2010) sin embargo, los grupos criminales van a *confrontar* al Estado si consideran que los costos de esta línea de acción son menores que los de soportar la represión estatal. La disponibilidad de recursos financieros, comunicaciones y armamento de los grupos criminales va ser un factor determinante en la toma de esta decisión (Bailey & Taylor 2009) El optar por este rumbo invariablemente aumentara los niveles de violencia dentro del país.

La *corrupción* es un instrumento indispensable del CO, su utilización se facilita ante la ausencia, pérdida de controles, transparencia y rendición de cuentas. El

CO y la corrupción se retroalimentan mutuamente. Una presencia substancial de CO en un país es compatible con mayores niveles de corrupción. Todo tipo de tráfico transnacional depende del contrabando y en evitar su investigación. Las principales motivos por los que el CO incurre en esta práctica es: adquirir protección de alto nivel para ellos mismos y sus actividades, obstaculizar las agencias de aplicación de la ley al conseguir información confidencial sobre investigaciones que estén llevando a cabo, obstaculizar procesos judiciales a fin de evitar ser procesados, conocer el estado de procesos activos o influenciar sus resoluciones a su favor. Todo lo anterior acarrea una desigualdad en la aplicación de la ley, lo que a su vez termina generando alto niveles de impunidad (Pyman, Hughes & Muravska 2011; Chêne 2005; UNODC 2007) En América Latina preocupa el hecho del financiamiento del CO de campañas electorales a fin de obtener futuros favores y lograr que políticos estén directamente involucrados en el CO con lo que se obtiene que se ejerza el poder a favor de sus intereses (Rojas Aravena 2006; Pyman, Hughes & Muravska 2011; Buscaglia & van Dijk 2004; Chêne 2005) Todo lo expuesto ocasiona que el público en general pierda la confianza en las instituciones del Estado y genere una pérdida de gobernanza y gobernabilidad de cualquier país. (OEA PNUD 2010)

Esquema 2
Dinámica del CO en el Ámbito Económico



Ambito Económico

Los actores con que se relaciona el CO en este ámbito son empresarios formales e informales, instituciones financieras, gremiales, sindicatos y todo aquel que tiene un impacto económico.

Las actividades a que se dedica el CO dejan elevadas ganancias y si se realizan en un entorno favorable a los grupos criminales, conlleva bajos riesgos. La acumulación de capital es importante para el CO dado que genera oportunidades para diversificarse en otro tipo de actividades ilegales y de jugar un rol cada vez más importante en el circuito criminal. Asimismo al disponer de mayores recursos financieros se limitan los riesgos que se corren. (Kleemans & de Poot 2008) Muchos de los negocios del CO se desenvuelven en la informalidad por lo que se desarrollan los mercados “negros”. La disparidad económica fomenta estos mercados, que están fuertemente asociados a la actividad criminal. (UNODC 2007; World Economic Forum 2011) También la informalidad genera un entorno donde el crimen y la violencia son tolerados y requeridos. En la economía informal, los derechos de propiedad o compromisos contraídos son respetados por medio de una variedad de mecanismos que se extienden desde el control social hasta la violencia ejercida por el CO. (Carcach 2008) Las ganancias obtenidas tanto informalmente como a través de las transacciones criminales deben ser ocultadas y reinvertidas en la economía legal, vinculando los mercados formal e informal. La capacidad de poder “lavar” grandes cantidades de dinero es clave para el CO, especialmente para los dedicados al narcotráfico. (Sung 2004; UNODC 2007) Importante destacar que un buen porcentaje de las actividades del CO consiste en proporcionar servicios lícitos y bienes que han sido obtenidos por vías y medios ilegales y que ya han ingresado a la principal cadena comercial (Pyman, Hughes & Muravska 2011)

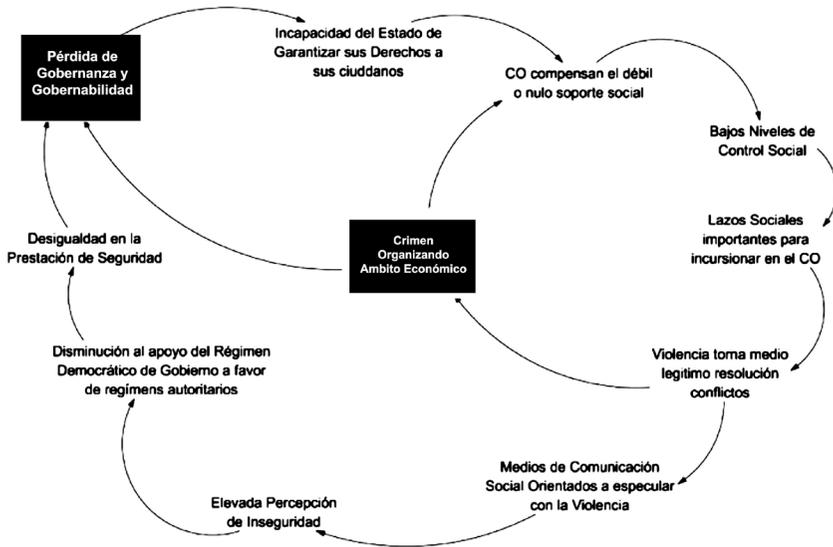
El CO una vez adquirido el suficiente capital financiero, la experticia profesional y las adecuadas conexiones políticas, frecuentemente muta a conformar empresas legales e infiltrar sus mercados por medio de habilidosos despliegues de violencia, con los cuales obtiene substanciales ventajas para sus intereses. Uno de los principales objetivos del CO es el de corromper y victimizar a los negocios legítimos. (Sung 2004)

La reinversión de fondos procedentes de actividades ilícitas socava la economía legítima a la vez introduce prácticas de competencia injusta y trastorna el equilibrio natural del mercado. Algunas veces el dinero proveniente del CO puede estimular el crecimiento económico. Esta situación no debe de interpretarse que puede ser beneficiosa para las economías nacionales, debido que los efectos globales del CO traducidos en una pérdida de gobernanza y una desenfrenada corrupción son completamente negativos. (Marine 2006; Ruggiero 2010; Van Dijk 2007) Asimismo, el trastorno que ocasiona el involucramiento del CO en los mercados legales resta eficacia a cualquier medida o política estatal orientada a mejorar la economía, en vista de que no se pueden predecir sus efectos. Igualmente, el Estado se ve en la necesidad de invertir un buen porcentaje de los fondos públicos en contrarrestar al CO, recursos financieros que pudiesen ser de mayor utilidad en reactivar la economía o invertir en otras áreas prioritarias como lo son la salud y la educación. Asimismo como se ha señalado las actividades del CO acarrearán tremendos costos

económicos de millardos de dólares al Estado. (Skaperdas 2001)

Esquema 3

Dinámica del CO en el Ámbito Social



Ámbito Social

En este ámbito el CO se interrelaciona con movimientos sociales, ONGs con vocación social, comunidades, Iglesias, actores locales, centros educativos y aquellas instituciones gubernamentales con funciones sociales como educación y salud. También se debe diferenciar el entorno rural o urbano donde se desarrolla. El CO tiende arraigarse en el ámbito urbano aunque realice operaciones en zonas rurales.

Estudios efectuados han concluido que la incapacidad del Estado para garantizar los derechos esenciales a su población fomenta el CO. (Sung 2004) La seguridad es quizás el bien público que se espera que cualquier gobierno pueda proveer, si éste no es capaz de dar una respuesta adecuada en este ámbito, no debe de extrañar que la gente se desilusione con el mismo. La ciudadanía tiene la expectativa que su gobierno le provea estabilidad, ley, orden, educación, salud y protección social. La exclusión de sectores de la sociedad de estos bienes esenciales se constituye en una base para el surgimiento de la delincuencia y el CO. El débil o nulo soporte social del Estado es rápidamente compensado por el CO, quienes esperan a cambio, de las

personas que benefician, protección y lealtad. Además de entre los excluidos salen los cuadros que conformarán las estructuras que sostienen a los grupos criminales ya sea como participantes activos, colaboradores o simpatizantes. (Fernández & Kuenzi 2006; Flores Pérez 2010; Hoffman 2009) En muchas de estas comunidades existen bajos niveles de control social, los cuales se expresan en redes sociales débiles y de baja calidad, poca cohesión social intra y entre las comunidades, poca participación comunitaria, altos niveles de desintegración familiar y elevados niveles de “stress” socio-económico. En situaciones donde impera el desempleo o la ociosidad los lazos sociales juegan un rol importante para proporcionar acceso a lucrativas oportunidades criminales. Las relaciones sociales permiten las conexiones necesarias para entrar en el “negocio” dado que las actividades criminales se basan en la confianza. Las personas se involucran en el CO a través de sus relaciones sociales y a medida que progresan, su dependencia en los recursos de otras personas (dinero, conocimiento, contactos gradualmente decrece y por lo tanto comienzan a configurar sus propios grupos criminales, atrayendo gente de su entorno social (novias, esposas, amigos). Es un hecho que las personas tienen una mayor oportunidad de involucrarse en el CO si han nacido en una familia cuyos miembros ya están involucrados en actividades ilícitas. También aquellas sociedades con marcada cultura de irrespeto a las leyes y donde la corrupción es endémica son una incubadora para el surgimiento de grupos de CO “nativos” y suministran un atractivo blanco para el CO transnacional que busca nuevas oportunidades. (Kleemans & de Poot 2008; Williams & Godson 2002)

La constante exposición a la violencia se ha enquistado en la sociedad, tendiendo a tornarse en una manera legítima para la resolución de conflictos. Además muchas personas angustiadas ante la falta de seguridad y justicia del Estado, optan por tomar la justicia por sus propias manos, ya sea para defenderse o vengarse. El estar frente una sociedad mediatizada la principal información sobre el crimen es provista por los diversos medios de comunicación social (MCS). Estos medios están en su mayoría orientados a especular con la violencia generando en la población una percepción de inseguridad mayor a la que en realidad existe, propiciando a su vez una mayor desconfianza de la población en sus autoridades. Los MCS tienden a vender el concepto en el cual los delincuentes están presentes por doquier y pertenecen a un mundo totalmente distinto, sin relación a la existencia cotidiana y familiar. También las percepciones de las personas se reflejan en el entorno que experimentan día a día, en especial si éstas son acerca de su situación económica, su grado de seguridad, o la desigualdad que miran a su alrededor. (UNODC 2007; Foucault 2002; CEPAL 2010)

La inseguridad ciudadana y el temor deterioran el apoyo a las instituciones democráticas y permiten que afloren expresiones autoritarias largamente arraigadas en la cultura política de la región latinoamericana, con la consecuente disminución de apoyo al régimen democrático de gobierno. (OEA PNUD 2010) La elevada percepción de inseguridad, a su vez, también genera que los servicios privados de seguridad se proliferen, situación que propicia: a) la inequidad en la distribución de la seguridad; b) que la seguridad devenga en una mercancía que responde al mercado y no a los intereses más elevados de la sociedad y c) que las agencias de seguridad privada se conviertan en verdaderos ejércitos, los cuales en la mayoría de casos su-

pera en efectivos a las policías de la región. (Gómez Hecht & Melara Granillo 2008)

Aplicación del Modelo a la Realidad de El Salvador

A efecto de analizar el impacto del CO en la gobernanza y la gobernabilidad de El Salvador se va aplicar el modelo siguiendo el mismo método como se expuso el mismo, por cada ámbito de análisis: Político, Económico y Social.

Ámbito Político

En El Salvador el CO ha infiltrado las diversas agencias estatales. Este hecho fue reconocido por el Presidente Funes en la Conferencia Internacional sobre Seguridad en Centroamérica (junio 2011) donde confirmó la infiltración de “células” dentro de la Policía Nacional Civil (PNC) como de la Fuerza Armada (FA), que han participado en las ventas de armas a los Zetas, así como han sido empleados para ejecutar operaciones dentro de México.⁵ A los 6 meses que un ex-agente de la PNC muriera en un enfrentamiento con el ejército mexicano, la Inspectoría General de la PNC (IG) aseguró que investigaba a 9 policías más involucrados con los Zetas.⁶ También la IG dio a conocer que en el año 2009 se habían capturado a 21 policías por pertenecer a pandillas.⁷ La División Antinarcoóticos separó en febrero de 2011 a 11 agentes por pérdida de confianza en su trabajo, así como dio a conocer la captura de un investigador por participar en un secuestro y homicidio.⁸ En julio de 2011 se dio a conocer, que policías eran indagados por participar en múltiples robos de furgones, utilizando los vehículos y su equipo policial.⁹

En lo que respecta a la FA, un Capitán retirado fue detenido y condenado en Virginia, EUA, luego de que tratase de vender a agentes encubiertos de la DEA, fusiles automáticos y explosivos cuyo supuesto destino era las FARC. El oficial detenido había pertenecido al Comando Especial Antiterrorista y se le señala el haber estado entrenando miembros de pandillas y reclutando otros compañeros militares para dedicarse a actividades ilícitas.¹⁰ En mayo de 2011 la FA anunció la desarticulación de una estructura criminal a su interior e inicio el respectivo proceso a seis militares pertenecientes al equipo especializado de destrucción de pertrechos bélicos en desuso, por el hurto de 1,812 granadas, artefactos explosivos que iban destinados para los Zetas.¹¹ Anteriormente, se hizo público que granadas que habían pertenecido al ejército salvadoreño habían sido utilizadas en varios atentados en México.¹² Igualmente, se conoció que la Fiscalía General de la República (FGR) investigaba el paradero de 8,000 granadas más, algunas de las cuales se suponía había sido utilizadas en varios atentados en el país.¹³

La infiltración del CO va más allá de la PNC y la FA, en diciembre de 2011 la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) informó que expulsó a 14 alumnos por tener vínculos con pandillas.¹⁴ También varios diputados expresaron que el CO y las pandillas habían infiltrado las instituciones del Estado, inclusive supuestamente el Ministerio de Hacienda.¹⁵

En lo concerniente a tomar una actitud de confrontación en contra de las medidas del gobierno por contrarrestar su accionar, de acuerdo a documentos de inteligencia policial, jefes pandilleros habrían ordenado desde un centro penal el atacar a policías, militares y custodios carcelarios. Al mes de marzo de 2011 ya habían

asesinado a 23 miembros de los cuerpos señalados.¹⁶ Varios militares y policías han seguido siendo asesinados con lujo de barbarie y en la primera masacre del año 2012, fueron ejecutados por mareros, un sub sargento, un cabo y un ex-soldado.¹⁷ Además de estas deplorables acciones el CO está desafiando abiertamente el monopolio del uso de la fuerza al adquirir y utilizar en sus operaciones fusiles de alto poder de fuego y granadas. (Arnson & Olson 2011) Informes de inteligencia han confirmado esta tendencia.¹⁸

Todas estas acciones del CO han implicado un aumento de la violencia en el país, al punto que un estudio auspiciado por la ONU, tomando como base los datos de homicidios cometidos entre los años 2004 al 2009, calificó a El Salvador como el país más violento del mundo, con una tasa de homicidios de 62 por cada 100,000 habitantes.¹⁹ Esta tasa es muy superior en el año 2011, donde se reportaron 4,354 homicidios, lo que equivale a una tasa de 76.3 homicidios por cada 100,000 habitantes.²⁰

Durante los primeros once años de este siglo se cometieron en el país 39,476 homicidios²¹ y durante todo el tiempo de posguerra la suma de muertes asciende aproximadamente a 74,000 o sea prácticamente el equivalente a las 75,000 muertes que se consumaron durante los 12 años de guerra (1980-1992). Asimismo desde el 2006 se encontraron 513 cadáveres en cementerios clandestinos²² y sólo en el año 2011 se reportaron 43 masacres (hechos con más de tres víctimas) en la cual se asesinaron a 137 personas.²³

En lo que respecta al control de corrupción de acuerdo tanto a los Índices de Gobernanza del Banco Mundial, como del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, el país tiene un control de corrupción superior a la mitad de los países evaluados: de acuerdo al primero el país está por encima del 51% de éstos y de acuerdo al segundo está clasificado, con un índice de 3.4, en el puesto 80 de 183 países o sea bajó 7 puestos en relación al que ocupaba (73) en el 2010.²⁴ Al analizar los resultados en el tiempo (ver Anexo A) se ve que ambos índices detectan una leve reducción, situación que implica más corrupción. Este dato concuerda con los resultados del Barómetro Global de Corrupción 2010 que señala que el 47.4% de los salvadoreños encuestados consideraron que la corrupción en el país se había incrementado. Igualmente consideraron corrupto o extremadamente corrupto: a los Partidos Políticos (89%), a la Asamblea Legislativa (62%), a la Policía (88%) y a los servidores públicos (78%).²⁵ También el 34% de los salvadoreños consideraron estar de acuerdo o muy de acuerdo que pagar un soborno a un funcionario público era la única manera de obtener las cosas y sólo el 37% consideró que el Estado puede solucionar el problema de la corrupción.²⁶

El país muestra un bajo perfil en lo concerniente a la transparencia y rendición de cuentas. En el Índice de Presupuesto Abierto 2010, El Salvador fue calificado con un índice de 37, lo que denota que el gobierno provee mínima información al público en sus documentos presupuestarios, situación que hace extremadamente difícil a los ciudadanos exigirle rinda cuentas sobre cómo se gasta el dinero público.²⁷ Asimismo se considera que las instituciones encargadas de combatir la corrupción: Fiscalía, Corte de Cuentas, Probidad y Tribunal de Ética, no funcionan.²⁸

La corrupción en el país ha obstaculizado las agencias de aplicación de la ley. Conocidos son varios casos de personajes ligados al narcotráfico a los cuales se les

ha posibilitado darse a la fuga al haberseles hecho de su conocimiento su inminente captura, o se han obstruido sus investigaciones.²⁹ Igualmente un informe del año 2010 del Departamento de Estado de EUA encontró que existía una substancial corrupción en el sistema judicial del país, lo que contribuía a altos niveles de impunidad y socava el estado de derecho. También se han señalado muchas deficiencias en la FGR, la cual consistentemente ha rehusado actuar en casos en que está involucrado el CO (Arnson & Olson 2011).³⁰ El grado de corrupción es tal que en febrero de 2011 la Corte Suprema de Justicia informó que estaba procesando a 1,000 abogados por sobornos y fraude.³¹ Todo lo señalado conlleva a que en el país exista una desigualdad en la aplicación de la ley, en donde aquellos que cuentan con los suficientes recursos evaden fácilmente su responsabilidad.

La corrupción y falta de transparencia ha facilitado que el CO infiltre el liderazgo político en algunas áreas y ha financiado campañas electorales locales y municipales a efecto de asegurarse que ciertas rutas de tráfico sean protegidas. Esta corrupción es evidente en la presencia de partidos políticos que no tienen un amplio soporte electoral pero continúan sobreviviendo en aquellas áreas geográficas que facilitan la entrada de drogas y contrabando. (Arnson & Olson 2011) También por lo menos son 3 diputados que han sido vinculados con el narcotráfico, dos que guardan prisión en EUA y otro, perteneciente al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) que ha sido procesado por soborno y beneficiar a contrabandistas.³² El caso más emblemático de la infiltración del CO en la esfera política fue el asesinato de 3 diputados salvadoreños del PARLACEN en Guatemala, hecho en que se vio involucrado miembros de la policía y autoridades de seguridad de dicho país.³³

El accionar del CO en el ámbito político, en los niveles que se ha comentado ha provocado que la ciudadanía pierda la confianza en las instituciones del Estado salvadoreño afectando seriamente la gobernanza y gobernabilidad del país. Este hecho se refleja en el informe de Latinobarómetro 2010 en el cual solo el 3% de los encuestados consideran que el Estado les puede resolver todos los problemas, y tienen confianza en el Congreso sólo el 25%, en los partidos políticos el 16%, en el poder judicial el 22% y en el gobierno el 57%.

Asimismo de acuerdo a otra encuesta realizada en el país por el Proyecto Vanderbilt de Opinión Pública para Latinoamérica sólo el 41% de los encuestados manifestaron no reportar un crimen porque consideran que no serviría para nada y el 25% dijo no reportar crímenes por miedo a represalias. (Arnson & Olson 2011)

Ámbito Económico

El CO en El Salvador es un negocio de elevadas ganancias y bajos riesgos. A manera de ejemplo la FGR informó que el dueño de una venta de automóviles en San Miguel había hecho negocios por un monto de \$13.2 millones de los cuales sólo podía dar cuenta de cómo había adquirido \$30,000. (Farah 2011) Asimismo, el supuesto líder de la organización criminal más fuerte del occidente del país, creció de tener una empresa con activos de \$49,000 en 1995, a reportar ingresos en los últimos 5 años por \$ 30 millones.³⁴ Mientras tanto, durante el año 2010 en el país sólo se procesaron judicialmente 29 casos por lavado de dinero y se han logrado solo 3 condenas.³⁵

El mercado informal en el país se ha incrementado. Entre 1996 al 2005 ha pasado de emplear al 47.4% al 54.4% de la población urbana económicamente activa.³⁶ La economía informal crea un mercado para el desarrollo de actividades ilegales, lo que conduce a un aumento de la violencia y crimen. Desde este punto de vista a mayor proporción de empleados en el comercio informal más alta es la tasa de homicidios dentro de un municipio. (Carcach 2008) También según reporta la FGR la mayor cantidad de víctimas de los 2,926 casos de extorsión denunciados hasta el 30 de noviembre de 2011, son comerciantes informales.³⁷

En el país existen fuertes vínculos a través del CO entre el mercado formal e informal. Muchos de los grandes “capos” de las organizaciones criminales salvadoreñas y líderes de las pandillas diversifican los ingresos provenientes de sus actividades ilegales en empresas legales de transporte, hoteles, compañías inmobiliarias, propiedades agrícolas, compra de apartamentos, empresas de lavado de autos, concesionarios de carros usados, discos, bares y restaurantes. (Arnson & Olson 2011)³⁸ Asimismo están invirtiendo dinero en otros países como Cuba, Honduras y Nicaragua en propiedades cerca de la costa, en plantas procesadoras de lácteos y préstamos de dinero a bajos intereses, hotelería y turismo.³⁹

El CO utiliza la violencia para obtener ventajas económicas. Como ejemplo empresarios miguelenses, manifestaron en una reunión con el señor Ministro de Justicia y Seguridad estar agobiados por la violencia y el crimen. Las 1,001 denuncias de extorsión realizadas hasta el día 10 de diciembre de 2011 y más de 680 asesinatos registrados en la zona oriental hasta entre el 01 de enero y 18 de diciembre de 2011, reflejan dicha situación.⁴⁰ Igualmente se encuentra abrumado el sector transporte que hasta la fecha 26 de noviembre de 2011, le habían sido quemadas 18 unidades y asesinados 118 empleados y eso a pesar de estar pagando elevadas sumas en concepto de extorsiones. Algunos de estos hechos pudieron haber sido perpetrados no sólo por pandilleros, sino por miembros del mismo sector por enemistades o competencia.⁴¹

La fuerte inversión de fondos de actividades ilícitas, ha socavado la economía legítima. Según los datos para El Salvador, del Reporte de Competencia Global 2010-2011 del Foro Económico Mundial, el crimen y el robo fue identificado como el factor más problemático para hacer negocio. Igualmente fue el último país clasificado (139 de 139) en relación a los costos que el CO impone a los negocios en el país y fue el penúltimo clasificado, únicamente arriba de Guatemala en relación a los costos a los negocios de la incidencia del crimen y la violencia. La empresa privada invierte más de \$600 millones anuales en seguridad fuera del pago de extorsiones y algunos sectores empresariales consideran las pérdidas anuales de la delincuencia en \$300 millones.⁴² Asimismo, en opinión de la mayoría de salvadoreños encuestados el país ha caído en un círculo vicioso en que la misma inseguridad aleja los empleos y la inversión y el desempleo genera más delincuencia y crimen.⁴³

El costo de la criminalidad en el país se calcula en \$2,100 millones, situación que ahoga a las empresas y ahuyenta la inversión. El Ministerio de Seguridad y Justicia ha recibido presupuestariamente en los últimos 3 años \$871.30 millones, además se ha aumentado la fuerza policial a 20 mil efectivos los cuales son apoyados por 8,500 soldados y sin embargo la criminalidad ha aumentado. Estos gastos evitan que estos fondos sean destinados a otras áreas prioritarias como salud y educación.⁴⁴

Ambito Social

Ningún aspecto de la seguridad humana es más esencial que la de resguardar a la población de ser victimizada por el miedo y la violencia física. (Arnson & Olson 2011) El estado salvadoreño en este aspecto está en deuda con su pueblo, hay un 71% de la población que ha sido víctima de un delito, solamente un 15% evalúa como buena la calidad de la seguridad ciudadana y solo el 3% manifestó sentirse segura que nunca va ser víctima de un delito con violencia.⁴⁵ Además sólo en el Departamento de San Salvador se reportan 2,007 personas desaparecidas, de las cuales según Medicina Legal el 90% de estos casos puede terminar en asesinato.⁴⁶ La situación también es grave en lo que respecta al empleo y el costo de la vida. En una reciente encuesta el 71.7% y el 82.5% respectivamente, consideraron que la situación en ambos aspectos era mala.⁴⁷

La violencia tampoco ha respetado las escuelas. En el 2011, 130 estudiantes y 6 docentes fueron asesinados. Las amenazas a muerte obligaron al cierre de centros escolares y reubicación de algunas víctimas.⁴⁸ La situación general se agrava con el hecho de que hasta noviembre se habían recibido en el país 7,300 deportados de los EUA con historial delictivo: de éstos 1,382 tienen antecedentes por asalto, 1,023 por drogas y 841 por robo.⁴⁹ Otro problema que afecta el entorno social es la fácil disponibilidad de armas de fuego. Según el Ministerio de Defensa se estima que hay más de 500,000 armas ilegales en el país. Un estudio reciente determinó que seis de cada diez adolescentes han tenido acceso a un arma de fuego obtenida de forma clandestina o a través del mercado negro. Lo anterior no extraña si se toma en cuenta que sólo la PNC ha extraviado más 1,991 armas de fuego desde su fundación y los servicios privados de seguridad han perdido otras 1,700. Durante el año 2011, de acuerdo a la PNC hasta el 15 de diciembre, se habían decomisado 4,240 armas, entre ellas 245 fusiles, 59 granadas de tipo industrial, 28 carabinas y 30 ametralladoras ligeras, todas armas de uso privativo de la FA.⁵⁰

Los bajos niveles de control social y un débil o nulo soporte estatal en ciertas comunidades, facilitan el ingreso del CO. En El Salvador son varias las comunidades que se encuentran bajo control de las pandillas. Sus habitantes son regularmente extorsionados a cambio de no hacerles daño. Las opciones que le son brindadas a los habitantes no son muchas: “Huir, pagar renta o morir.” En estas colonias en sus muros se puede apreciar la advertencia inscrita de “Ver, oír y callar si su vida quiere conservar.” En casos extremos la actividad de los pandilleros ha obligado a los habitantes abandonar sus casas, pasando estas a ser ocupadas por los pandilleros mismos, sus familias o simpatizantes.⁵¹ Interesante resulta destacar que en comparación al accionar de los pandilleros en las comunidades, los “capos” del tráfico de droga operan relativamente sin causar inconveniencias a los miembros de sus comunidades y algunas veces hasta son apreciados como héroes locales, por el soporte que les brindan a éstas. (Arnson & Olson 2011)

Los lazos sociales son importantes para incursionar en el CO. Al analizar las operaciones de las diversas organizaciones se aprecia que los principales participantes son familiares, hijos, esposas o amigos de confianza de los principales cabecillas. En una recién desarticulada red de extorsionistas, las víctimas eran seleccionadas y el dinero era retirado por familiares de los pandilleros e esposa del líder

de la organización. Asimismo, muchas de las empresas utilizadas o propiedades compradas por el CO y las cuentas de banco en que se mueven fuertes cantidades de dinero, están a nombre de empleados, esposas, compañeras de vida, cuñadas o familiares de los principales líderes. El participar en este tipo de actividades es rentable, un testaferro recibió la cantidad de \$790 mil para que una propiedad figurara en su nombre.⁵²

Ante la violencia que afecta a la ciudadanía y nula efectividad de las autoridades, muchos hacen “justicia” por sus propios medios. Tal es el caso de un pasajero que mató a un asaltante e hirió a otros dos mientras asaltaban el autobús en que se transportaba. Asimismo durante el mes de agosto de 2011 se reportaron al menos 5 casos de ajusticiamientos.⁵³ En toda esta vorágine de violencia los medios de comunicación se orientan a especular con la misma. En un análisis de la portadas de un rotativo nacional de los últimos 3 meses del año se aprecia que se reportaron en el 61% de ellas noticias relacionadas con asesinatos, la inseguridad, CO, masacres, violencia en penales, detenciones, robos, ataques armados y condenas (ver detalles anexo B.)

En el país existe una elevada percepción de inseguridad. En una reciente encuesta el 77.4% de los entrevistados manifestaron sentirse inseguros en los autobuses, el 72.4% al visitar los mercados, el 73.1% de visitar un parque cercano, el 71.4% al visitar el centro de la ciudad, el 43.7 % en su colonia y el 25% en su propia casa.⁵⁴ Esta situación ha generado una disminución del apoyo al régimen democrático. En el año 2010 sólo el 43% de los salvadoreños manifestaron sentirse satisfechos con la democracia y un 47% estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo en que está bien que el gobierno pase por encima de las leyes, el parlamento y/o las instituciones con el objeto de resolver los problemas.⁵⁵ Asimismo se aprecia una gran desigualdad en la prestación de seguridad, en la cual las colonias acomodadas son custodiadas por la seguridad privada y patrulladas preventivamente por la PNC, mientras las comunidades más vulnerables son en el mejor de los casos patrulladas represivamente por la policía.

Conclusiones y Recomendaciones

Existe una relación de proporcionalidad inversa entre los altos índices de crimen violento y el buen gobierno, gobernanza y gobernabilidad. Esto implica que ante el aumento de los primeros disminuyen los últimos. Bajo esta lógica, como se ha demostrado, el CO al generar altos índices de violencia y crimen están afectando perniciosamente la gobernanza y gobernabilidad en el país. Este problema es de carácter transnacional y solo puede ser superado con el intercambio de información, la cooperación y colaboración multidisciplinaria de todos los países de la región.

El Estado salvadoreño a pesar de sus esfuerzos, no da respuesta a los requerimientos y necesidades de seguridad de la población. La continuación de este rumbo lo va llevar a perder gradualmente legitimidad, hasta entrar en una crisis de gobernabilidad. La forma de superar esta dinámica viciosa es recurrir a todos los recursos disponibles incluyendo en el esfuerzo, a la seguridad privada, debidamente controlada y regulada. Además las políticas y medidas que se implementen contra

el CO deben partir de la base de una amplia consulta con participación de los principales afectados y la sociedad civil. Éstas, al ser adoptadas, deben periódicamente evaluarse abiertamente para lograr delimitar bien los problemas y obstáculos enfrentados y aceptar y superar los errores cometidos. No hay que olvidar que el CO sólo existe ante la ausencia de poder y la falta de aplicación de la ley. (Skaperdas 2001)

Contrario a lo supuesto, es la corrupción y no la violencia el instrumento más eficaz de que dispone el CO para lograr sus objetivos. Un estado infestado de funcionarios corruptos en sus instituciones priva al país de una efectiva defensa institucional en contra del CO. El estado de derecho es otra víctima de esta vil dinámica, jueces, fiscales y abogados corruptos degradan la ley aplicándola a favor de los poderosos, facilitando a los criminales comprar impunidad. Similar peligro representan los políticos corruptos o involucrados con el CO, al ejercer su función a favor de intereses criminales. En este sentido, se debe depurar todas las instituciones y todos los tratos de gobierno deben ser transparentes, así como todos los funcionarios deben periódicamente rendir cuentas y asumir sus responsabilidades. La corrupción a ningún nivel debe tolerarse y debe perseguirse con todo el rigor de la ley.

En el país el nexo que existe entre los mercados formal e informal es lo que permite al CO el poder insertar las ganancias obtenidas a través de sus actividades ilícitas dentro de la economía legal. Igualmente la existencia de un substancial sector informal es uno de los factores que incide en generar altos índices de violencia y criminalidad. En este orden de ideas, se debe implementar medidas serias encaminadas a contrarrestar el lavado de dinero y a establecer el marco legal para incautar todos los bienes que se adquieran ilegalmente, así como los honorarios devengados o pagos de servicios que estén ligados a fondos ilícitos. Además se debe tratar de limitar la economía informal y mejorar la eficiencia productiva, distributiva y de asignación de recursos de la economía legal.

Las comunidades excluidas de los beneficios gubernamentales se configuran en centros ideales de operación y reclutamiento del CO. El Estado salvadoreño debe proporcionar el adecuado soporte social a éstas y fomentar el restablecer redes sociales fuertes y de calidad. Comunidades integradas son el mejor bastión de defensa contra la criminalidad. Los MCS deben también cumplir con su función democrática de brindar a la población el más diverso y amplio acceso a la información a efecto que ésta pueda tomar decisiones debidamente informada.

Finalmente ante el problema del CO se recomienda recordar el sabio consejo de Sun Tzu: “La estrategia es más importante que la violencia y la inteligencia mejor que la fuerza.”

Notas

¹ “EUA valida 14.6 millones de narco dólares”, La Prensa Gráfica, enero 11, 2011.

² United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 2011. What is Good Governance?

³ <http://www.laprensagrafica.com/lpg-multimedia/epaper.html>.

⁴ Término acuñado por John P. Sullivan y el Dr. Robert Bunker, que hace alusión a

las pandillas con alto nivel de sofisticación, con visión global, con substancial poder financiero y de fuego y con objetivos políticos y sociales

⁵ “Funes hay infiltración en el Ejército y Policía”, La Prensa Gráfica, 23 de junio de 2011.

⁶ “Bajo Investigación nueve Policías Ligados a los Zetas”, La Prensa Gráfica, 24 de enero de 2011.

⁷ “Inspectoría indaga a policías por agrupaciones ilícitas”, La Prensa Gráfica, 22 de noviembre de 2011.

⁸ “DAN separa a 35 agentes por pérdida de confianza”, La Prensa Gráfica, 16 de febrero de 2011.

⁹ “Policías indagados por robo de furgones”, Diario de Hoy, 19 de julio de 2011.

¹⁰ “Investigan a Ex-Capitán Ligado a los Zetas y Pandillas” Diario de Hoy, 11 de octubre 2010; “DEA cazó en su patio al Capitán” Diario de Hoy, 04 de julio de 2011; “31 años de cárcel para Capitán Muerte por Tráfico de Armas, Diario de Hoy, 06 de agosto de 2011.

¹¹ “6 Militares a juicio por hurto de 1,812 granadas” La Prensa Gráfica, 28 de mayo de 2011; “Granadas robadas iban para los Zetas”, La Prensa Gráfica, 24 de junio de 2011.

¹² “Granadas en Manos de Narcos Mexicanos eran de El Salvador”, El Diario el Mundo, 24 de febrero de 2011.

¹³ “FGR investiga desaparición de 8,000 granadas”, La Prensa Gráfica, 15 de noviembre de 2011.

¹⁴ “ANSP expulsó a 14 alumnos por vínculos con pandillas”, La Prensa Gráfica 08 de diciembre de 2011.

¹⁵ “Diputados eliminan deber de declarar patrimonio para personas con más ingresos”, Diario Digital El Faro, 22 de octubre 2010.

¹⁶ “Pandilleros ordenan atacar a PNC y al Ejército”, La Prensa Gráfica, 05 de marzo de 2011.

¹⁷ “Militares, víctimas de la primera masacre de 2012”, La Prensa Gráfica 03 de enero de 2012; “Maras matan a un soldado en Armenia”, Diario de Hoy, 11 de diciembre de 2011; “Matan Agente de la PNC y le roban uniforme”, La Prensa Gráfica, 27 de noviembre de 2011; “Asesinan a policía y mujer en Sonsonate”, La Prensa Gráfica, 11 de julio de 2011; “Hallan decapitado a policía en Colón”, El Diario de Hoy, 24 de junio de 2011.

¹⁸ “Pandillas planean arrear desmanes”, El Diario de Hoy, 18 de noviembre de 2011.

¹⁹ “El más violento: El Salvador encabeza listado de 14 países con altas tasas de criminalidad”, El Diario de Hoy, 28 de octubre de 2011.

²⁰ “El 2011 terminó con 4,354 homicidios”, Diario Digital, Contrapunto, 01 de enero de 2012.

²¹ “Casi 40,000 homicidios cometidos desde 2000”, La Prensa Gráfica, 03 de enero de 2012.

²² “El Salvador: tantos homicidios como en la guerra civil”, Diario Digital El País Internacional, 10 de octubre de 2011.

²³ “137 víctimas en las 41 masacres de 2011, La Prensa Gráfica, 03 de enero de 2012.

²⁴ Worldwide Governance Indicators 2010; Transparency International, Corruption Perceptions Index 2011; Transparency International, Corruption Perceptions Index 2010.

²⁵ Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción 2010. Datos El Salvador

²⁶ Latinobarómetro 2011.

²⁷ International Budget Partnership, Open Budget Survey 2010, OpenBudget Index

2010, El Salvador.

²⁸ “En El Salvador no hay corrupción”, Diario Digital El Faro, 10 octubre 2011.

²⁹ “Arzobispo salvadoreño deplora fuga de diputado narco”, Radio La Primerísima, Agencia AFP, 28 de enero de 2007; “Hallan omisión y vínculos con narcos en PNC”, La Prensa Gráfica.

³⁰ “Safie, el sabueso que se esfumo”, Diario Digital El Faro, 31 de “Sospechan hubo fuga de información”, La Prensa Gráfica, 30 agosto 2009.

³¹ “Corte procesa a 1,000 abogados por sobornos y fraude”, La Prensa Gráfica, 25 de febrero de 2011.

³² “Condenan en EEUU a ex diputado salvadoreño”, El Periódico, Guatemala, 20 enero 2006; “De Diputado a Jefe de Operaciones de Narcos”, El Diario de Hoy, 29 de enero 2004; “FGR indagará a Silva por narcotráfico”, La Prensa Gráfica, 01 de diciembre de 2010; “Trasladan a Osorto a penal de San Miguel”, El Diario de Hoy, 28 de mayo 2008.

³³ “Los asesinaron por \$5 millones”, Diario El Mundo, 15 de noviembre de 2010.

³⁴ “El Cartel de Télix”, Diario Digital El Faro, 16 de mayo de 2011.

³⁵ Money Laundering and Financial Crimes Country Database, El Salvador, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, United States Department of State.2011.

³⁶ “Aumenta la informalidad,” La Prensa Gráfica, 9 de noviembre de 2007.

³⁷ “2,926 denuncias de extorsión durante 2011”, La Prensa Gráfica, 14 de diciembre de 2011.

³⁸ “De Diputado a Jefe de Operaciones de Narcos”, Diario de Hoy, 29 de enero de 2004; “El Cartel de Télix”, Diario Digital El Faro, 16 de mayo de 2011.

³⁹ “Banda Los Perrones compra inmuebles en Cuba e invierte en turismo en Roatán, Honduras”, Diario de Hoy 14 de noviembre de 2011; “Resurgen los Perrones y usan narcosubmarinos”, Diario de Hoy, 14 de noviembre de 2011.

⁴⁰ “Migueleños Abatidos por la Delincuencia piden más seguridad”, Diario de Hoy 21 de diciembre de 2011.

⁴¹ Pandillas arrecian ataques al Transporte”, El Diario de Hoy, 26 de noviembre de 2011; “Transportistas temen que ataques sean del mismo gremio” El Diario de Hoy, 26 de noviembre de 2011.

⁴² \$600 millones invierte la empresa privada en costos adicionales de seguridad”, Diario de Hoy 09 de julio de 2011.

⁴³ “Inseguridad Aleja Empleos e Inversión”, La Prensa Gráfica, 30 diciembre de 2011.

⁴⁴ “Más gasto en seguridad y menos efectividad policial”, Diario de Hoy, 01 de diciembre de 2011.

⁴⁵ Latinobarómetro 2010.

⁴⁶ “San Salvador busca 2,007 desaparecidos”, Diario de Hoy, 08 de enero de 2012.

⁴⁷ “Más víctimas del crimen en el 2011”, La Prensa Gráfica, 30 de noviembre de 2011.

⁴⁸ “130 estudiantes fueron asesinados”, Suplemento Sucesos 2011, La Prensa Gráfica, 01 de enero de 2012.

⁴⁹ “Más de 7,300 deportados con historial delictivo”, Diario de Hoy, 20 de diciembre de 2011.

⁵⁰ “Armas ilegales en manos de jóvenes salvadoreños”, Diario de Hoy, 17 de noviembre de 2011; “PNC reporta decomiso de 4,240 armas de fuego”, La Prensa Gráfica, 27 de diciembre de 2011; “PNC perdió 1,991 desde su fundación” La Prensa Gráfica, 08 de marzo de 2011; “Vigilantes extravían 1,700 armas de fuego”, La Prensa Gráfica 07 de

marzo de 2011.

⁵¹ “Mareros extorsionan casa por casa en Colonias de Apopa”, El Diario de Hoy, 27 de diciembre de 2011; “En Total Abandono”, Diario de Hoy, 05 de diciembre de 2011; “Cientos de familias huyen de las colonias por las maras”, El Diario de Hoy, 05 de diciembre de 2011; “Ciudad Pacífica, colonia controlada por las maras”, El Diario de Hoy, 05 de diciembre de 2011.

⁵² “EUA colaboró en detener banda de extorsionistas”, La Prensa Gráfica, 07 de enero de 2012; “Dueños de Furgones con salarios de \$11 y \$15 diarios”, El Diario de Hoy, 13 de diciembre de 2011; “Resurgen los Perrones y utilizan narcosubmarinos”, El Diario de Hoy, 14 de noviembre de 2011.

⁵³ “Un muerto y dos heridos después de asalto a autobús” La Prensa Gráfica, 27 de noviembre de 2011; “PDDH: Ajusticiamientos por desconfianza en PNC”, El diario de Hoy, 10 de septiembre de 2011.

⁵⁴ “El 77% de los ciudadanos teme viajar en autobuses”, La Prensa Gráfica, 30 de noviembre de 2011.

⁵⁵ Latinobarómetro 2010.

La Seguridad Privada en Centroamérica: El Estado del Control y Supervisión del Actor Silencioso

Boris O. Saavedra

RESUMEN

El colapso de la Unión Soviética es la inflexión estratégica más importante que consolida la era de transformación hacia la democracia en el mundo. En Latinoamérica los cambios hacia la democracia fueron dramáticos e irreversibles. En este orden de ideas, la apertura creada por el proceso de privatización a raíz de la tercera ola de democratización en Latinoamérica, aunada a la globalización, han enfatizado el papel del Estado en su responsabilidad de proveer la seguridad y defensa que permita el ejercicio democrático y el desarrollo. En Centroamérica la privatización de la seguridad se ha dado como una consecuencia del proceso de pacificación a finales de la década de los 80, la democratización y la globalización. En este orden, el Estado se ha mostrado incapaz de proveer el bien común de la seguridad. Este ensayo tiene como objetivo analizar el estado del control y la supervisión de la privatización de la seguridad y defensa en Centroamérica y su impacto y tendencias en el ambiente de seguridad que en la actualidad vive en la región.

Introducción

El surgimiento del Estado en Latinoamérica a raíz del proceso de independencia, le da a la institución militar un papel fundamental que trajo como consecuencia un legado de concepción autoritaria de gobierno que perdura hasta nuestros días, sin embargo, el proceso de democratización en el siglo XX incorpora principios fundamentales de gobierno totalmente diferentes que constituyen un reto tanto a gobernantes como gobernados y que a medida que avanza la democracia se hace más evidente y exigente.

En este orden de ideas, la apertura creada por el proceso de privatización a raíz de la tercera ola de democratización en Latinoamérica, aunada al final de la guerra fría y la globalización, ha enfatizado el papel del Estado en su responsabilidad de proveer un ambiente de seguridad y defensa que permita el ejercicio democrático y el desarrollo. Esta ensayo tiene como objetivo analizar el estado del control y la supervisión de la privatización de la seguridad y defensa en Centroamérica con un enfoque en los cinco países que originalmente conformaron la región y sus consecuencias en el proceso democrático.

El Estado keynesiano y protector dominado por los principios económicos a finales del siglo XX ha visto un movimiento gradual originado por la creencia de la superioridad del mercado en la satisfacción de las necesidades organizacionales y públicas. Esta creencia se ha hecho manifiesta en Europa, Estados Unidos y Lati-

noamérica en contraste a la falla rotunda de la economía de Estado característica del antiguo bloque de la Unión Soviética.

Al comparar estos éxitos y fallas de los dos sistemas podemos observar importantes antecedentes del crecimiento de la privatización del sector defensa en los países desarrollados, convirtiéndose en suplidores de este servicio, y la creciente demanda en los países en vía de desarrollo y en proceso de democratización, esta tendencia tiene dos razones fundamentales: primero, por la idea de que el mercado provee las condiciones y capacidades para ganar la solución facilitando no solo la legitimidad, sino convirtiéndose, de hecho, en el modelo internacional para la eficiencia y eficacia del gobierno a través de la práctica privada en el área de la seguridad y defensa; y segundo cuando el liderazgo político se ve sobrepasado por los retos que enfrentan para cumplir con sus responsabilidades, y piensan que por medio de la privatización de algunos aspectos del sector disminuyen su empleo directo abaratando los costos sin arriesgar su responsabilidad y popularidad.

En este sentido, y particularmente en Centroamérica, la privatización de la seguridad se ha dado como una consecuencia del proceso de pacificación a finales de la década de los 80, la democratización y las condiciones que la globalización no solo económica, sino de los procesos de integración social y político en la región donde el Estado se ha mostrado incapaz de proveer este bien común que permita el desarrollo y bienestar de los ciudadanos y del Estado como un todo. Corporaciones internacionales, empresas nacionales y sectores pudientes de la sociedad contratan sus servicios de vigilancia y protección privados por la respuesta inadecuada del Estado en proveer la seguridad en condiciones de alta inseguridad que se viven en esta región azotada por el crimen organizado, bandas juveniles urbanas y hampa común.

Planteamiento y Formulación del Problema

En los años 90, aparecieron una serie de reportajes en los medios de comunicación –tanto centroamericanos como fuera de la región– hablando de las inversiones de los militares. Estos reportajes expresaban en líneas generales con voz de alarma el fenómeno de la nueva tendencia de los militares en funciones empresariales, algo que no era del todo nuevo, pero tal vez para esta época los sistemas democráticos ya estaban más fortalecidos y, si se quiere, con un espacio de mayor apertura como para poder hablar sobre el tema. El solo hecho de poder hablarlo es sin duda un reflejo del estado de las relaciones civiles-militares en la región, y precisamente el tema de las finanzas de los militares como institución y como tendencia después de su vida activa. Es así, como esta situación se convierte en un fiel termómetro del estado de las relaciones civiles-militares y sobre todo del nivel de madurez democrática de las naciones centroamericanas.

En efecto, la incursión de los militares en el mundo de los negocios se podría interpretar, en el mejor de los casos, como una curiosa forma de reconversión, es decir, la búsqueda de nuevas ocupaciones y funciones dentro de las sociedades centroamericanas. Esto desde luego se produce en un escenario en el cual las fuerzas armadas comienzan a sufrir una crisis de identidad producto de varios factores tales como: el fin de la guerra fría, el fin de las guerras en Nicaragua y El Salvador, reducción sensible en los presupuestos de defensa y reducción de las fuerzas armadas.

A raíz del traslado de funciones de seguridad de las fuerzas armadas a las nuevas instituciones policiales se observa un deterioro del servicio de seguridad en medio de un proceso de globalización e integración en sociedades en transición a la democracia donde la función de seguridad y defensa es un bien común. En consecuencia, el Estado al no poder satisfacer este servicio como bien común da lugar al surgimiento de las empresas privadas de seguridad a fin de llenar el vacío dejado por las recién creadas fuerzas policiales civiles. Es así como, se observa la proliferación de las empresas privadas de seguridad en Centroamérica, las cuales, constituyen un fenómeno con múltiples implicancias para las democracias de la región. Particularmente, los mecanismos legales para la supervisión o regulación de estas actividades por parte del Estado, la posible vinculación con las actividades del crimen organizado, y el impacto en general en una sociedad en transición a la democracia.

El Proceso de Pacificación y Democratización en Centroamérica

Como consecuencia de los nuevos escenarios tras el fin de la etapa de la guerra fría, la doctrina de la seguridad multinacional, los intereses hegemónicos de EE.UU. después del 11 de septiembre de 2001 y las facilidades otorgadas por los textos constitucionales de los países, todos los ejércitos de Centroamérica han entrado en un proceso de reconstrucción de su estrategia militar acorde con la percepción de amenazas no tradicionales.

La reorganización de las estructuras de las instituciones de la defensa regional a la luz de las “nuevas amenazas” ha orientado la adaptación de los militares en Centroamérica con avances significativos en una agenda múltiple de temas comunes con la adopción de medidas de confianza mutua para el avance en los procesos de democratización regional, la participación en misiones de mantenimiento y vigilancia de la paz, la organización para la defensa del medio ambiente y el auxilio en casos de desastres tanto naturales como los creados por la acción del hombre.

La adaptación de la institución militar a las misiones no tradicionales con capacidades multipropósito ha repuntado el gasto militar en la región. Sin embargo, por limitaciones económicas, los presupuestos han sufrido recortes significativos si se comparan con la variedad de misiones a cumplir y el costo de las adquisiciones, mantenimiento y abastecimiento de partes y repuestos.

Los acuerdos de paz y consolidación democrática en Centroamérica motivaron una nueva relación del sector defensa con el Estado fundamentado en una serie de acuerdos e instrumentos de carácter internacional, entre los cuales figura el Protocolo de Tegucigalpa o Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995). El tratado ha sido apuntalado por una serie de resoluciones de la ONU, la OEA, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) con sus conferencias de presidentes, Comisión de Seguridad y particularmente la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), para el desarrollo de nuevas iniciativas bajo una nueva visión de la seguridad democrática.

Hoy en día, la CFAC está integrada por los Ejércitos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, anexándose en el 2007 las Fuerzas Armadas de República Dominicana como miembro pleno. Sin embargo, participan como observadores las Fuerzas Armadas de Belice, EE.UU., Canadá, Brasil, Francia, España, Alema-

nia, China-Taiwán, Colombia, Inglaterra y Argentina. En el contexto de la CFAC se programan visitas oficiales a las instituciones militares participantes, informes periódicos de armamentos disponibles ante la secretaría del SICA, patrullajes conjuntos para el combate particularmente a las amenazas no tradicionales, desastres ambientales y desarrollo de programas de capacitación conjuntos.

El incremento de las actividades del crimen organizado y sus actividades conexas, así como el terrorismo en la región han llevado a ciertas iniciativas entre las cuales se destacan la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la OEA de 2003, la cual abrió el camino para el desarrollo de respuestas no convencionales a las amenazas emergentes, particularmente aquellas derivadas del incremento de las tasas de delincuencia común, crimen organizado, narcotráfico y la amenaza terrorista en EE.UU. Se han intensificado las operaciones conjuntas y combinadas de los ejércitos de la región para contrarrestar el gran flujo de drogas con destino Norteamérica.

La ausencia de profesionalización de la institución policial ha impedido la adaptación a las exigencias del Estado de Derecho y a los desafíos contemporáneos de seguridad que incluyan también mejoras importantes en las condiciones de trabajo y seguridad social. Adicionalmente, la cultura y prácticas de la corrupción demandan la formación de capacidades de gestión civil de la seguridad para la dirección superior de las instituciones y políticas.

La gestión política de la seguridad pública se ha visto afectada por la falta de competencia del liderazgo civil en el diseño de políticas de seguridad para evitar recurrir a otras alternativas como por ejemplo el uso de la institución militar en seguridad interna y pública. La fragilidad institucional y la burocracia organizacional, sin mecanismos de control interno y externo, dificultan la gerencia de las instituciones de seguridad pública y policiales.

La situación de inseguridad en la región se ha hecho tan crítica que afecta a la población en general y constituye el problema de mayor importancia por ser esta la que sufre la acción del hampa, crimen organizado, narcotráfico, tráfico de armas y personas en el acontecer diario de la región. En consecuencia, la acción del Estado es insuficiente motivo por el cual han surgido las empresas de seguridad privadas como mecanismo alternativo objetivo principal de este trabajo las cuales serán analizadas en detalles más adelante.

La decisión de la desmilitarización de la seguridad como base fundamental para lograr la estabilidad política que permitiera el desarrollo económico y social de la región tiene sus aciertos y fallas, sin embargo, desde el punto de vista conceptual, fue una excelente decisión que tuvo sus fallas en la implementación cuando se procedió a la creación de las instituciones de seguridad pública en los países, ya que se generó un vacío institucional por no contarse con un plan de transición que facilitara el funcionamiento durante este proceso, con la profesionalización que demandaban y demandan el cumplimiento de la misión institucional con las condiciones sociales y económicas de una región sometida a la violencia por un largo periodo de su historia.

La Institucionalización de las Policías en Centroamérica Bajo Liderazgo Civil

La última década del siglo XX en Latinoamérica se caracteriza, entre otras cosas, desde el punto de vista de la seguridad y defensa, por el proceso de reforma de las fuerzas armadas, dejando la reforma de las instituciones policiales fuera de la agenda. Sin embargo, la excepción de esta tendencia lo constituye Centroamérica, donde después de la firma de los acuerdos de paz y democratización en el marco del Acuerdo Esquipulas II (1987) prácticamente se crean nuevas instituciones.

Los Estados frágiles en vías de desinstitucionalización no son capaces de ofrecer seguridad y justicia equilibrada a sus ciudadanos a través de los mecanismos tradicionales del Estado como son las policías, cortes judiciales y sistemas penitenciarios. En cada una de estas situaciones los mecanismos del Estado se presentan ineficientes, predadores y ausentes. En el contexto de los países Centroamericanos debemos agregar las condiciones de la posguerra que dejó la sociedad sumida en la violencia, pobreza y destrucción en general.

La reforma de las instituciones policiales en Centroamérica tiene en esencia ciertos aspectos fundamentales a considerar, entre estos el control y liderazgo civil es uno de los más importantes constituyéndose en el elemento central del proceso. Es sumamente importante contar con el liderazgo civil para avanzar la reforma y modernización de las instituciones de policía en Centroamérica, a fin de lograr su profesionalización como fuerza de seguridad en el marco del respeto a la ley, los derechos individuales y la democracia como forma preferida de gobierno.

La presencia del liderazgo civil y democrático en la institución policial está ligada a ciertas variables que van a determinar el grado de democratización del proceso y el fortalecimiento del sistema. En este orden, la presencia y funcionamiento de un control interno y externo de la actividad policial; la presencia del apoyo técnico civil en el proceso de toma de decisiones; la asignación de funciones administrativas a civiles y el proceso de toma de decisiones dentro de la policía en mano de las autoridades civiles encargadas, son las variables que determinan el grado de compromiso y responsabilidad de la policía con la democratización institucional y consolidación del sistema en la región.

La voluntad política del liderazgo regional le ha impreso un gran dinamismo en la última década en la región para transferir el liderazgo de la conducción militar a la civil, sin embargo, el surgimiento de las amenazas no tradicionales como: el crimen organizado y el narcotráfico demanda el desarrollo de estrategias para la coordinación interinstitucional de la policía y las fuerzas militares. Es necesario operacionalizar las funciones de control y supervisión externa a la institución: el presupuesto, operaciones, adquisiciones, doctrina y gestión de recursos humanos. Se han hecho ciertos cambios sin embargo, han sido insuficientes para un mejor desempeño en búsqueda de la eficiencia y eficacia institucional.

Surgimiento y Proliferación de las Empresas de Seguridad Privada en Centroamérica

La existencia de un gobierno ha sido siempre una condición elemental para la posibilidad de una vida civilizada. El gobierno desde el momento de la aparición del Estado consiste en una institución que debe reunir ciertas condiciones esenciales y

que ha de cumplir cualquier gobierno para que su existencia no sea precaria: la legitimidad y la eficacia. Así, la gobernabilidad consiste simplemente en la capacidad de un gobierno de ejercer a la vez estas dos funciones. En este sentido la cualidad de gobernable tiene diversos objetivos, entre estos la seguridad interior y exterior son entendidos como inherentes a la propia naturaleza del poder político, se considera un gobierno fracasado cuando el país es invadido por una potencia extranjera o cuando los ciudadanos son sometidos a una delincuencia desatada.

En este orden, es una obligación del Estado la protección de sus ciudadanos a través de la fuerza pública, sin embargo, proveer este bien común en la actualidad se torna cada día más complejo y es por esta razón que han surgido las empresas de seguridad privadas para responder a los aspectos distintivos del ambiente de seguridad y mercadeo global. Adicionalmente, hay dos factores que se pueden considerar: el primero tiene que ver con la amplia transformación que ha tenido lugar en la naturaleza del conflicto en sí; el segundo factor es la “revolución de la privatización”, la cual provee la lógica, legitimidad y los modelos que permiten la entrada de los mercados al dominio del Estado. La confluencia en el tiempo de estas dinámicas nos conduce al surgimiento y crecimiento rápido de la privatización de la seguridad a escala global.

Centroamérica, al igual que todas las regiones del mundo, es impactada por los factores anteriormente descritos, sin embargo, debemos tomar en consideración los acontecimientos que particularmente afectan a la región como son: el proceso de democratización, la modernización de las instituciones policiales y el incremento de las actividades delictivas en un ambiente global donde podemos destacar el crimen organizado y narcotráfico en una región que transita hacia la democracia después de una década de conflicto que ha dejado a los países con instituciones frágiles, conflictos sociales y tensión política.

Hagamos un análisis de los factores que influyen en la evolución de seguridad privada en general, haciendo énfasis en los que están presentes en Centroamérica y los que caracterizan a la región por sus condiciones sociopolíticas. La seguridad privada se ve afectada directamente por los fenómenos sociales y económicos, en este sentido, se puede considerar una actividad dinámica, versátil y mutable. El primer cambio importante lo hemos vivido en la década de los 90, después de la desaparición del mundo bipolar que impactó directamente la seguridad tanto a nivel nacional como internacional. Actualmente en esta primera década del siglo XXI estamos viviendo un segundo cambio. Esta transición a una nueva situación está motivada por varios factores. Entre los más influyentes se pueden considerar los siguientes: la realidad del mercado, la organización interna de las empresas, nuevas tecnologías, la profesionalización, las nuevas modalidades delictivas y la internacionalización del servicio privado.

En resumen, en algunos países de Centroamérica hay poca voluntad política y presentan falta de capacidad para garantizar su propia soberanía y autonomía. En este sentido, para solucionar el problema han delegado la tarea de seguridad de los ciudadanos y sus propiedades a otras organizaciones incluyendo las compañías privadas de seguridad, que les permite delegar esta tarea del Estado y evitar confrontar los problemas que tienen las instituciones públicas para la seguridad, y así disminuir la utilización de las fuerzas militares en estas actividades.

Relaciones Interinstitucionales entre la Seguridad Privada y la Policía

Si atendemos a la situación actual de la policía en Centroamérica y las perspectivas a corto y mediano plazo, en general la seguridad privada en la región continuará experimentando un crecimiento asombroso. De acuerdo con Sánchez (2003), la seguridad pública tendrá que ser más selectiva en su presentación de servicio, priorizando los recursos y las tareas hacia los problemas complejos, dejando que el incremento de la demanda de nuevos servicios básicos de seguridad, entre ella la prevención situacional, sea satisfecha por la prestación de carácter privado.

En lo relacionado con la reforma administrativa, debe ser concebida como gestora de intereses públicos, entregándole el protagonismo a la sociedad, por ello se deberían someter a desregulaciones aquellos bienes comunes que se relacionan con la seguridad privada, siempre y cuando estos bienes puedan ser compartidos sin afectar su principio de totalidad a la sociedad. En el caso de Centroamérica este es un factor que está asociado con la gobernabilidad, para que los ciudadanos en sus comunidades puedan percibir a la seguridad como un bien donde todos tienen que asumir responsabilidades, inclusive cuando ese bien es compartido con una empresa privada de seguridad.

Es necesario que la dirigencia política tenga plena conciencia de que el buen funcionamiento de la seguridad privada solo es posible si cualquier decisión política, reforma normativa o actuación policial, tiene presente los cuatro pilares sobre los cuales se asienta la prestación de este servicio: empresa, trabajador, cliente e intereses generales. En el caso de Centroamérica, la dirigencia política no ha demostrado aún, en líneas general, la voluntad política de reconocer: primero, el problema de la seguridad y sus implicancias; segundo, el verdadero papel que la seguridad privada puede jugar en la solución del problema y luego ver a la seguridad privada como un colaborador y no como la solución en sí.

Tendencias y Retos en Regulación y Control de las Empresas de Seguridad Privadas en Centroamérica

El análisis de la seguridad como un bien común, los factores que influyen en el empleo de la seguridad privada y las relaciones interinstitucionales de la seguridad privada y la policía requieren de regulaciones apropiadas en función a los factores antes mencionados. En este sentido, y de acuerdo con estos factores, nos sitúan ante la necesidad de replantearnos la dimensión que debe tener la regulación de los controles y obligaciones impuestas al sector.

En líneas generales, desde una perspectiva fundamentada en el análisis del sector de seguridad privada en Centroamérica se mencionaran los siguientes aspectos: Las exigencias de control previo de las empresas de seguridad por parte del Estado deberían ser directamente proporcionales al grado de profesionalismo alcanzado en la organización empresarial y en la calidad del personal.

En cuanto al personal, si no cambian las circunstancias en las relaciones laborales, su déficit será un constante problema. En Centroamérica, las empresas de seguridad se han caracterizado por las pobres condiciones de trabajo a que son sometidos los agentes en cuanto a horas de trabajo, así como la paga que en algunos casos está muy por debajo de las exigencias establecidas por ley como salario mínimo.

La tecnología está modificando los procedimientos de trabajo del personal, total o parcialmente. Esto pone de manifiesto nuevas situaciones que precisan de una adecuación de las funciones del personal, bien modificando la forma o los límites de su prestación o, en otros casos, suprimiendo exigencias impuestas con base en circunstancias hoy ya superadas. Esto se hace evidente en Centroamérica con la necesidad de nuevos servicios que requieren destrezas y habilidades especiales para poder enfrentar situaciones delictivas muy particulares.

La formación y las pruebas de ingreso no deben ser planteadas como un obstáculo para formar parte del sector. Rebajar el nivel de su exigencia es ir en contra de los principios que rigen las políticas de recursos humanos de cualquier organización. Hay que tener en cuenta que la seguridad privada seguirá en el futuro ocupando espacios públicos de tal manera que el proceso de formación cada día será más exigente a medida que aumentan las responsabilidades, para lo cual se debe dar mayor protagonismo y responsabilidad a los centros de formación, quedando la realización de las pruebas bajo el total control de la administración policial. En Centroamérica, el proceso de reclutamiento y selección de personal en la mayoría de los países no se lleva a cabo bajo estándares controlados por el gobierno lo cual impacta notablemente en la calidad del servicio que se presta.

A medida que exista un mayor profesionalismo en el personal que labora en las empresas de seguridad y que se establezcan y velen por estándares de servicio adecuado y de calidad, la tendencia será al autocontrol de las empresas de parte de su funcionamiento, al menos en aquello que no tenga relación directa con la seguridad pública, ni afecte los intereses generales.

La participación de los usuarios en los asuntos de seguridad pública cada día es mayor, ahora bien, una eficaz relación de esta seguridad pública con la privada precisa de una adecuada regulación de la dirección y gestión de la prestación privada. En Centroamérica, se debe educar al ciudadano para que aprenda a participar en su propia seguridad, y la policía, así como las empresas privadas, deben ganar la confianza de la sociedad a través del profesionalismo y transparencia en sus funciones.

Los países de Centroamérica deberían diseñar, planificar y ejecutar las políticas de seguridad tomando en cuenta las empresas de seguridad privada como actores de primer orden en los asuntos de seguridad interna en la región. La seguridad privada está participando activamente en la prevención general, y tiene en sus tareas una clara incidencia en la seguridad colectiva. Por esto, observando el presente y analizando la previsión del futuro, es preciso que la seguridad privada sea incluida e integrada sin juicios injustificados en todas las iniciativas, alianzas y proyectos de cooperación en materia de seguridad en la región.

En lo relativo a coordinación para la cooperación entre seguridad privada y pública no es suficiente el reconocimiento legal y el desarrollo normativo de esta actividad, se requiere crear una cultura de coordinación entre ambas instituciones, ya que la clásica teoría de que la coacción es la nota esencial del derecho, está perdiendo vigor en la sociedad actual. Particularmente en Centroamérica, en algunos casos persisten las costumbres y modelos del pasado con fuerte resistencia a los cambios del presente, sobre todo con una visión clara del futuro en materia de seguridad.

Las funciones de control y supervisión de las actividades de seguridad privada, atribuidas al servicio policial, deben ser consideradas como un medio, no como un

fin en sí mismo. Sin embargo, en Centroamérica debe desarrollarse el control y supervisión política de la seguridad a través de las políticas y estrategias de seguridad en cada uno de los países, pero particularmente a escala regional por las características del ambiente de seguridad y las amenazas no tradicionales que enfrenta la región.

La integración de la presencia privada de seguridad pasa, inexorablemente, por la presencia permanente en las funciones de servicio policial, considerándose mutuamente como partes de un conjunto. El ambiente de seguridad en Centroamérica requiere del esfuerzo conjunto de todas las instituciones públicas y privadas para enfrentar las amenazas a la seguridad, como el crimen organizado y narcotráfico, que son hoy día considerados en la región como una amenaza al Estado.

Es de vital importancia que el liderazgo político en Centroamérica tome conciencia que el problema de la inseguridad en la región no se soluciona con política temporales de mano dura o con el uso de la fuerza militar, se requieren soluciones integrales a través de la utilización de todos los medios con que cuenta no solo el Estado sino el país en general.

El profesionalismo institucional, con el apoyo del liderazgo civil político del sector de seguridad del Estado, debe asumir, desarrollar e incrementar su posición como elemento de garantía del sector, reforzando la confianza mutua y la del ciudadano en seguridad en general y particularmente la seguridad privada como un complemento de esta importante labor en pro de la sociedad como un todo. En Centroamérica es fundamental esta labor ya que es la base para fortalecer la institucionalidad de seguridad del Estado en la ardua labor de combatir la inseguridad que azota la región.

En este sentido, es necesario partir por la toma de decisión del diseñador de las políticas de seguridad, este deberá conocer con exactitud cuál es la capacidad de control y supervisión de la seguridad, para esto debe conocer la curva máxima de seguridad con que cuenta el Estado, a fin de determinar la política de privatización de la seguridad (ver gráfico A).

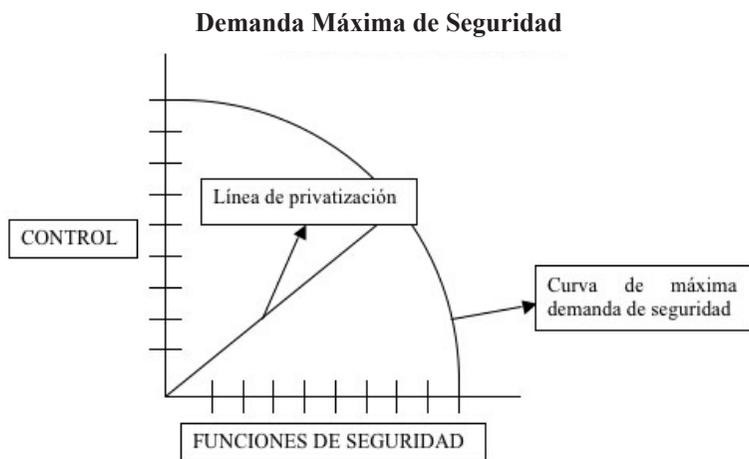


Gráfico A

Al servicio policial como instrumento fundamental de la políticas de seguridad del Estado le corresponde liderar la aplicación de estas políticas, inclusive la privada, siendo su responsabilidad conseguir una eficiente y eficaz contribución a la misión que tiene encomendada. En este orden, se nos plantea la interrogante sobre la seguridad privada y su control para lograr la paz y estabilidad social que en definitiva es responsabilidad del Estado.

La Seguridad Privada y su Impacto en los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Las operaciones de la seguridad privada evidentemente involucran acciones que podrían entrar en conflicto con los Derechos Humanos en general y el Derecho Internacional Humanitario sobre todo cuando actúa en situaciones de crisis. Los derechos los derechos que se ven afectados son: el derecho a la vida, trato inhumano y degradante, derecho a la salud mental y física, trabajo forzado y esclavizante, la discriminación (apartheid), "derecho a la seguridad y libertad, derecho a la protección judicial, libertad de expresión, libertad de religión y credo, libertad de movimiento y asociación, derecho a la privacidad y la familia, y derechos colectivos entre otros."¹

El Estado y las empresas tienen la obligación de respetar y asegurarse que todos los individuos están sujetos a la jurisdicción del Derecho Internacional Humanitario, particularmente en el artículo 1 de la Convención Internacional de los Derechos Políticos, en el artículo 3 de la Convención de los Derechos Económicos y Culturales, en el artículo 6 de la Convención de todo tipo de Discriminación Contra la Mujer, en el artículo 10 de la Convención Contra la Tortura de 1984, en el artículo 24 de la Convención de los Derechos de los Niños y en el artículo 25 de la Ley Internacional Consuetudinaria.

En cuanto al sistema Interamericano de Derechos Humanos las empresas de seguridad privada deben operar bajo las siguientes regulaciones: la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de 1969, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Conferencia Interamericana sobre la Ley Internacional Privada. Es importante señalar que la Declaración Interamericana de los Derechos y Deberes del Hombre difiere de la Declaración Universal porque no solo proclama los derechos del hombre sino también sus deberes.

En conclusión, podemos decir que a escala global y particularmente el sistema interamericano cuenta con una estructura legal internacional y nacional en cada país que permite la protección de todos los derechos individuales y colectivos de las personas que pudieran ser afectados por las empresas de seguridad privada en sus operaciones tanto en tiempo de paz como de conflicto.

¿Cómo la Privatización de la Seguridad Afecta el Control de las Fuerzas de Seguridad y de la Violencia?

Las nuevas teorías de la institucionalización desde el punto de vista económico y sociológico² sugieren respuestas variadas a esta pregunta, por ejemplo, los institucio-

nalistas económicos enfatizan la importancia del Estado para controlar la violencia a través de la burocracia del Estado, sobre todo si la organización de la seguridad está creada para este fin, en este sentido algunos expertos, como por ejemplo Williamson³, sostienen que las jerarquías a veces son preferibles a las reglas del mercado, o sea que hay ciertas condiciones en las cuales la burocracia pública es preferible a las organizaciones privadas, sobre todo cuando hay varios competidores se pueden presentar los oportunistas que pudieran afectar el servicio haciéndolo costoso y riesgoso, ya que pudiera, en algunos casos, involucrar hechos que pudieran ser catalogados de morales en cuanto a la actuación cuando están de por medio hechos que tienen que ver con la protección de la soberanía del Estado.

Ahora bien, en el contexto de la seguridad privada en Centroamérica esta situación se pudiera agravar por la misma fragilidad institucional del Estado, donde las instituciones de seguridad no escapan y han sido impactadas por todos los factores domésticos de la burocracia del Estado, así como también los factores externos de la economía de mercado y la globalización. Si observamos que la privatización de los servicios de seguridad en las áreas específicas de apoyo logístico, inteligencia y comunicaciones podrían permitir un eficiente servicio de las empresas privadas. En este sentido, cuando hablamos del servicio para la prevención de las actividades delictivas tales como crimen organizado y narcotráfico surge la preocupación acerca de la confianza y lealtad de estas empresas que nos conducen a un descrédito del control funcional, entre ellos los incrementos de los costos y una inadecuada adaptación o cambios en el control político, la redistribución del poder que nos conducen al desbalance y oportunismo, como lo argumenta Williamson: “La sustitución de la burocracia pública por una firma privada, con o sin el apoyo de regulaciones se torna imposible”⁴.

En definitiva la institucionalización, desde el punto de vista económico, considera que la privatización del servicio de seguridad podría erosionar el control funcional y cambiar el control político, por lo cual se muestran escépticos de las capacidades del Estado de controlar la privatización de la seguridad, por lo tanto consideran que el Estado cuenta con los mecanismos apropiados para controlar la violencia y consideran que la privatización de la seguridad podría conducir a un desmejoramiento del control funcional haciéndolo más caro o inapropiado.

Desde el punto de vista de la institucionalización social de las empresas privadas de seguridad se considera que esta tendría poco o ningún efecto en el control funcional y social, inclusive dadas las correctas condiciones, puede tener un efecto positivo. La visión sociológica se centra en las instituciones sociales que definen una colectividad⁵. Estos autores sostienen que la gente, por lo general, persigue propósitos en vez de intereses y mira a las leyes en vez de las consecuencias esperadas.

En el mundo en desarrollo, como es el caso centroamericano, las diferencias entre los controles a menudo son más grandes a medida que la relación entre autoridades internas e internacionales se hace más tenue, como es el caso de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). La variedad de actores a escala internacional influyen los intereses y las acciones que son vistas como legítimas, de tal forma que la relación entre el Estado y la estructura social es variable.

En definitiva ambas institucionalizaciones, tanto la económica como la so-

cial, enfatizan elementos diferentes del control, enfocándose en diferentes partes del proceso por lo cual llegan a diferentes conclusiones acerca de consecuencias de la privatización de la seguridad. Los economistas siguen la lógica de las consecuencias de la privatización y buscan los cambios funcionales y políticos del proceso, mientras que los sociólogos siguen la lógica de la apropiación, y observan los cambios funcionales y sociales característicos de la expansión de los reclamos de apropiación en la esfera privada y la conflictiva arena política.

Estos dos puntos de vista en su análisis no se ignoran entre sí, por ejemplo, los institucionalistas economistas asumen que el tema de la apropiación es importante en el análisis de la transición de la soberanía. Sin embargo, reconocen que una institución pública, aunque es apropiada, no se puede asumir que es la mejor solución para el control soberano, ya que puede ser el producto de un régimen político inaceptable por su funcionamiento u origen. Los institucionalistas sociólogos por su parte en sus teorizaciones reconocen que no todos los valores tienen el mismo peso en su comportamiento y en general sostienen que los valores tienen más peso cuando son institucionalizados. En consecuencia, la institucionalización de los valores es un proceso complejo dependiendo de la aceptación de los valores como buenos, los cuales se fortalecen en la medida en que se convierten en un bien común y, obviamente, la forma correcta de hacer las cosas.

Conclusiones

La proliferación de la seguridad privada ha recibido mucha atención del público en general y del mundo académico en los últimos años. En el caso de Centroamérica las amenazas no tradicionales que afectan a esta región han sido una de las motivaciones de esta proliferación, entre otras.

El creciente reconocimiento de la seguridad privada como actor fundamental en el sector de seguridad y defensa ha impactado la concepción del monopolio de la violencia por parte del Estado en las democracias occidentales, originando un reajuste de la normativa que rige su funcionamiento.

El control y supervisión de la violencia por parte del Estado no solamente se concentra en el control y supervisión de las fuerzas armadas y de seguridad, sino que se refiere a la función de prevención de la violencia entre los ciudadanos, es aquí donde la seguridad privada está haciendo presencia en forma significativa y demanda un control y supervisión en tres dimensiones: política, funcional y social.

La decisión política de privatizar la seguridad dependerá directamente de la capacidad de control y supervisión del Estado sobre las funciones de seguridad, siempre y cuando estén dentro de la curva máxima de demanda de seguridad (ver gráfico A).

En Centroamérica, el control y supervisión de la seguridad privada se encuentra en estado embrionario desde el punto de vista político y social, con muy poco interés y voluntad política para su desarrollo. Desde el punto de vista funcional, con un desarrollo limitado al recaudo fiscal y la supervisión por parte de la institución policial en algunas áreas funcionales.

Notas

¹ Francioni y Lencerini (2009).

² March y Olsen (1991).

³ Williamson (1999).

⁴ *Ibíd.*, p. 311.

⁵ March y Olsen (1998).

Bibliografía

- Acuerdo Esquipulas II. Guatemala, 7 de agosto de 1987. [en línea] <<http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/Acuerdo%20de%20Esquipulas%20II.pdf>> [consultado: 2 de abril 2011].
- Arbos, Xavier y Giner, Salvador (2002): *La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial* (Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores, S.A.).
- Avant, Deborah (2005): *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security* (Cambridge University Press).
- Cáleme, Pierre (2008): *Hacia una Revolución de la Gobernanza: Reinventar la Democracia* (Ecuador, Corporación Editorial Nacional).
- Call, Charles (2000): *Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence* (Hamburg, Injustice and Insecurity Institut Fur Iberoamerika-Kunde) [en línea] <http://ca2020.fiu.edu/Themes/Charles_Call/Call.pdf> [consultado: 2 de abril 2011].
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*, [en línea] <http://www.wikisummaries.org/Polyarchy#Chapter_1:_Democratization_and_Public_Opposition> [consultado: 2 de abril 2011].
- Dammert, Lucia (2007): *Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean* (Chile, FLACSO) [en línea] <http://www.ssrnetwork.net/documents/Publications/FLACSO-Report_on_SSR_in_LAC.pdf> [consultado: 2 de abril 2011].
- Francioni, Francisco y Lenzerini, Federico (2009): *The Role of Human Rights in Regulation of Private Military and Security Companies* (Italia, European University Institute Badia Fiesolana) [en línea] <<http://www.eui.eu>> [consultado: 2 de abril 2011].
- Hagopian, Frances y Mainwaring, Scott (2005): *The Third Wave of Democratization in Latin America* (Cambridge University Press).
- Keegan, John (1993): *A History of the Warfare* (Nueva York, Alfred A. Knopf).
- Krahmann, Elke (2009): *Private Security Companies and the State Monopoly on Violence: A Case of Norm Change?* (Institute Frankfurt, PRIF) [en línea] <<http://www.prif.org>> [consultado: 2 de abril 2011].
- Maynard, John Keynes (1936): *The General Theory of Employment* [en línea] <<http://www.marxists.org/reference/subject/economics/keynes/general-theory/>> [consultado: 2 de abril 2011].
- March, James y Olsen, Johan (1991): “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review* (No. 3).
- March, James y Olsen, Johan (1998): “The institutional Dynamics of International Political Orders”, *International Organization* (No 4).
- Oliver, Johanna (1999): “The Esquipulas Process: A Central America Paradigm for Resolving Regional Conflict”, *Ethnic Studies Report* (No. 2): pp. 149-179. [en línea] <http://www.ices.lk/publications/esr/articles_jul99/ESR-Oliver.pdf> [consultado: 2 de abril 2011].
- Rojas, Francisco (2007): *La Integración Regional. Un Proyecto Político Estratégico*, III Informe del Secretario General de FLACSO, Chile. [en línea] <<http://www.flacso.org/uploads/media/III-INFORME-SECRETARIO-GENERAL-2007.pdf>>

[consultado: 2 de abril 2011].

Sánchez, Juan Jesús (2001): *Seguridad Privada. Apuntes y Reflexiones* (Madrid, Editorial Dilex, S.L.).

Singer, Peter (2003): *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry* (Nueva York, Cornell University Press).

Weber, Max (1919): *The Politics as a Vocation* [en línea] <<http://www2.selu.edu/Academics/Faculty/jbell/weber.pdf>> [consultado: 2 de abril 2011].

Williamson, Oliver (1999): “Public and Private Bureaucracies: A Transition Cost Economics Perspective”, *Journal of Law, Economics and Organization* (No. 1).

BOOK REVIEWS

Book Review: *Maras: Gang Violence and Security in Central America*

**Edited by
Thomas Bruneau, Lucía Dammert, and Elizabeth Skinner**

Reviewed by Samantha Howley
Center for Hemispheric Defense Studies Research Assistant

Maras: Gang Violence and Security in Central America is a compilation of essays analyzing the emergence and development of the *maras* issue in Central America. Edited by Thomas Bruneau, Lucía Dammert, and Elizabeth Skinner, this collection draws from authors with assorted expertise and backgrounds in an attempt to set a “standard for research and analysis that would serve as a basis for further study of the *maras*.”

Thomas Bruneau points out that previous work on this subject has generally been overly sensationalistic, and the methodology used questionable. A serious lack of standards for data collection on the statistics of gang membership and gang-related activities causes the figures to be unreliable and “official estimates” to be widely seen as arbitrary. Highlighting the need for accurate intelligence and information collection, the authors question how Central American states are expected to properly analyze the current situation and implement sound policy when basic methodology is lacking.

The first section of the book is dedicated to case studies of street gangs in Southern California, El Salvador, Guatemala, Honduras, and Nicaragua. Unlike the typical youth gangs that have always been present in each location, *maras* tend to “organize in a more traditionally hierarchical manner, ... coordinate their criminal activity,” and “show no restraint in their use of violence.” These essays depict the spread of *Mara Salvatrucha*, known as MS-13, and the 18th Street Gang from their origins in Los Angeles to the “fertile grounds” of Central America. Latino immigrants fleeing from their native countries’ bloody and protracted civil wars encountered an unwelcoming and stratified L.A. culture. The harsh realities of the L.A. streets where “there simply were no rules” produced a ruthless gang culture, which was met with swift crackdowns and deportation laws. Deported gang members were sent back to their nations of origin and “often felt disoriented in a country they had few memories of,” subsequently prompting “some to carry on with the gang life they knew best.” This expulsion of dangerous gang members caused the spread of the harsh *maras* lifestyle and, as Al Valdez explains in his chapter titled “The Origins of Southern California Latino Gangs,” the “globalization of violent urban gang culture.”

Recognizing the multifaceted nature of each country’s crime situation, in the second section of the book the contributors attempt to evaluate the individual scope of and response to the *maras* crisis across the region. Although each location has its specific problems, the essays illustrate some general trends common to

Central America societies that allowed for the expansion of the *mara* culture. Sonja Wolf, Elin Cecilie Ranum, and Joanna Mateo describe in detail how El Salvador, Guatemala, and Honduras repeatedly suffered from varying cultures of violence, an incomplete transition to democracy, a state plagued by corruption, widespread economic inequality, and an inefficient police and judicial structure coupled with a weak infrastructure. These vulnerabilities caused a complex vacuum of power, which fostered the presence of non-state actors and the violent *mara* ethos brought by deported gang members.

On the other hand, José Luis Rocha's chapter on "Street Gangs of Nicaragua" emphasizes the differing historical, geographical, and political conditions that have helped to restrain the presence of *maras* and levels of violence. The authors claim that Nicaragua was able to prevent the spread of *mara* culture by "instituting demobilization and disarmament programs immediately after the end of its civil war and eschewing *mano dura*."

Mano dura, or "strong-hand," security policies were enacted in El Salvador, Guatemala, and Honduras and are described in the book as a complete failure in strategy. The contributors make a convincing case against these zero-tolerance tactics, effectively depicting the adverse effects of this, ultimately, counterproductive strategy. *Mano dura*'s strong emphasis on law enforcement led to repressive police tactics, indiscriminate arrests, and mass detentions. The book conveys how these hard-line approaches "not only failed to improve the safety of citizens but actually helped the gangs organize and recruit." Since these punitive measures had little effect on stemming the violence and grasp of the *maras*, the book's contributors call for a balanced approach of both law enforcement and community-based preventative projects. Every essay stresses deterrence strategies and "the need to address the problem on the streets" through a range of programs. The book's contributors do not claim to have a solution to the problem, but call for further study and analysis of this phenomenon, which will hopefully prompt a more effective policy.

Ultimately, the book provides an important baseline analysis of the *mara* issue and its effect on a range of societies. The contributors challenge the reader to seek the facts behind the sensationalistic media coverage because only by uncovering the myths surrounding this matter will an effective policy be developed. This volume achieves its goal of setting a high standard for further analysis of this pressing problem.

More about *Maras: Gang Violence and Security in Central America*

Publisher: University of Texas Press

Year of Publication: 2011

ISBN: 978-0-292-72928-5

309 pages

Language: English

Book Review: *No More Secrets: Open Source Information and the Reshaping of U.S. Intelligence*

By Hamilton Bean

Reviewed by Patricia Kehoe

Center for Hemispheric Defense Studies Assistant Editor

In the preface to his newest book, Professor Hamilton Bean makes clear his point of view toward the institutionalization of open source exploitation, stating, “Because intelligence institutions possess immense power to control and extinguish human lives, I believe officials have an obligation to use open sources to challenge taken-for-granted assumptions, engage a wide array of stakeholders, improve planning and decision making, and adequately assess the actual and potential consequences of policy decisions.” Bean makes a compelling case for the creation of an Open Source Center as a stand-alone agency within the intelligence community, rather than relegating it to a small corner of the CIA where it currently resides.

To support his argument, Bean relies on his practical experience as a former employee at a private D.C.-based open source intelligence firm, his academic background in communications (he currently holds the position of Assistant Professor of Communications at the University of Colorado), and his interactions and relationships with members of the U.S. intelligence community. It is extraordinarily fitting to his subject that Bean employs a discourse-centered style of research. Many of his sources are in fact publicly available quotations from speeches at conferences, Congressional testimonies, and the findings of major congressional commissions; the analysis of open source information is what drives Bean’s work. However, in setting up the theoretical framework for his study, Bean’s long discussion of technical communications terminology is tedious at best, and confusing at worst, to readers expecting a lively and immediate entry into the heart of the study: the open source debate.

Bean acknowledges that there are myriad definitions of “open source” but points to Intelligence Community Directive 301 as a concise reference: open source information is “publicly available information that anyone can lawfully obtain by request, purchase, or observation,” while open source intelligence is “produced from publicly available information that is collected, exploited, and disseminated in a timely manner to an appropriate audience for the purpose of addressing a specific intelligence requirement.” The process by which information becomes intelligence is at the heart of the present debate over the appropriate place for open source. Free and widely disseminated information, made more available than ever before by the internet, is painted as less legitimate, albeit unfairly, by some intelligence community insiders. In an industry where information has always been valued for how difficult it was to get through covert and clandestine means, open sources are often the last resort of collectors, rather than the first.

Throughout his study, Bean centers on three specific themes of recent open source discourse: “(1) the influence of open source vis-à-vis the trajectory of post-9/11 institutional reform; (2) the relationship between open source and organizational culture within the context of U.S. homeland security; and (3) the democratic dimensions of open source; specifically, the relationships among open source, institutional reform, and deliberation of U.S. national security affairs.” Given the ambitious scope of his premise, certain facets of the open source story are left underdeveloped or discussed only in passing. For example, Bean does not discuss how the United States rates against other countries’ open source capabilities, choosing to focus his comparisons on the U.S. government’s intelligence agencies and private industry (also largely based in the United States).

Contemporary open source exploitation by the U.S. intelligence community dates back to World War II, and that function would continue to be primarily performed by the Foreign Broadcast Monitoring Service for decades following the war. Bean provides a brief history of pre-9/11 open source intelligence, explaining how open source had always been a side job for collectors and analysts who were focused primarily on the gathering of secret information. Because his research is based on discourses on the subject, prominent speakers and writers play a key role, and Bean portrays Robert Steele, Rob Simmons, and Eliot Jardines as the principle insider advocates for a U.S. reorientation toward open source as a viable first resort for information.

With this book, Hamilton Bean has contributed a wealth of information on a topic for which there are still too few serious technical studies available. To supplement his own assessment of open source and its future within the U.S. intelligence community, Bean has compiled an excellent 16-page bibliography including works on organizational culture, communications, intelligence collection, and, of course, open source intelligence. Whether open source receives its own seat at the table of U.S. national intelligence agencies or continues to be managed awkwardly by existing agencies still remains to be seen, but certainly, as Bean suggests, the intelligence agencies of the 21st century must adapt to both the opportunities and the challenges of internet-based open source information collection.

More about *No More Secrets: Open Source Information and the Reshaping of U.S. Intelligence*

Publisher: Praeger

Year of Publication: 2011

ISBN-10: 0313391556

ISBN-13: 978-0313391552

218 pages

Language: English

CONTRATAPA

Contratapa

*(Contratapa offers the abstracts found
in this volume in a second language)*

“Bang for the Buck?” Una Evaluación de la Ayuda Militar de los EE.UU y la Cooperación del Estado Receptor

(Bang for the Buck? Assessing U.S. Military Aid and Recipient State Cooperation)

Brock F. Tessman and Patricia L. Sullivan

RESUMEN

En esta investigación los autores estudian de manera sistemática los efectos de la ayuda militar proporcionada por EE.UU. en el comportamiento de los Estados receptores. Se presentan y evalúan tres modelos diferentes—Armas por Influencia, Superpotencia Solitaria, y Apalancamiento Inverso—que encapsulan la relación entre la ayuda militar y la cooperación del Estado receptor. Utilizando datos innovadores, basados en acontecimientos ocurridos entre 1990 y 2004, los autores ponen a prueba siete hipótesis utilizando una combinación de ecuaciones simultáneas, la sección transversal de series de tiempo, y los modelos de selección de Heckman. Con limitadas excepciones, los autores parecen apoyar el modelo de Apalancamiento Inverso: el aumento en los niveles de ayuda militar de EE.UU. reduce significativamente el nivel de cooperación con los Estados Unidos en materia de política exterior. La reacción de EE.UU. a la conducta del Estado receptor es también contraria a lo que se creía; los resultados parecen demostrar que la cooperación del Estado receptor puede conducir a posteriores reducciones en la ayuda militar por parte de EE.UU., en vez de confirmar la teoría del éxito basado en el método de la “zanahoria y el garrote.”

Después del Golpe de Estado en Honduras: Los Límites de Estabilización

(Post-Coup Honduras: The Limits of Stabilization)

J. Mark Ruhl

RESUMEN

El golpe de estado militar de 2009, que resultó en el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya, desembocó en el aislamiento internacional del gobierno interino de Roberto Micheletti y varios meses inestabilidad política que sólo cesaron con la elección del actual presidente, Porfirio Lobo, en noviembre de 2009. Desde la toma de posesión del presidente Lobo la política hondureña ha logrado estabilidad en algunos aspectos importantes: la economía se ha recuperado lentamente, el Acuerdo de Cartagena, firmado por Lobo y Zelaya en 2011, ha reintegrado al ex presidente izquierdista (Zelaya) a la política, a través de su nuevo Partido de la Libertad y la Refundación (LIBRE), y ha conseguido el reintegro de Honduras a la Organización de los Estados Americanos (OEA). Sin embargo, el proceso de reconstrucción de la democracia en Honduras es aún frágil. El aumento de la delincuencia y la pobreza persistente han diezmando los niveles de aprobación del presidente Lobo, y han generado una desconfianza generalizada de la ciudadanía hacia las instituciones democráticas. Si el partido LIBRE, con Zelaya a la cabeza, logra capitalizar el descontento del público para las elecciones de 2013, esto se convertirá en una prueba de la disposición de las élites económicas y políticas tradicionales para cumplir con las normas democráticas reinstauradas.

El Ejército del Pueblo Paraguayo entre 2010–2011: Ataque-Contrataque

(The Paraguayan People's Army 2010–2011: Strike-Counterstrike)

David E. Spencer

RESUMEN

En los últimos dos años, la violencia y la visibilidad del conflicto entre el Estado paraguayo y el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) ha incrementado significativamente, debido a la aparición de nuevas armas, tácticas, y el aumento de la participación de asesores extranjeros de parte y parte, como un método de adaptación con el cual cada una busca sacar ventaja sobre la otra. Aunque la naturaleza del EPP se ha hecho algo más clara, hay varios aspectos que necesitan un mayor estudio para que el Estado paraguayo pueda hacer frente a esta amenaza de manera contundente; algo que todavía puede lograr a un costo relativamente bajo si se adopta la estrategia de la derecha y se toman las medidas adecuadas. Este artículo hace una presentación y evaluación de los avances hasta el momento, los cuales se produjeron en aproximadamente dos fases: la ofensiva del gobierno (2010), y la adaptación del EPP (2011). El autor concluye que grupos como el EPP no son un problema exclusivo de la policía/justicia, sino un problema del estado en general; además argumenta que los estados más exitosos son aquellos que reconocen principios y que emplean todos los elementos del poder nacional para enfrentar el problema, no sólo para reducir o eliminar la violencia, sino para evitar su regeneración.

House of Cards? Terrorist Organizations, their Durability, and Strategic Resilience: The Case of the FARC

*(¿Castillo de Naipes? Las Organizaciones Terroristas, su Perdurabilidad, y
Resiliencia Estratégica: El Caso de las Farc)*

Vicente Torrijos R.

ABSTRACT

Through the concepts of resilience and complex networks, this paper explores the strategic behavior of the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) and contributes to a larger reflection on the sustainability of illegal armed organizations.

Politics, Insurgency and Counterinsurgency in Argentina 1970–1973: The (Almost) Forgotten Period

*(Política, Insurgencia, y Contrainsurgencia en la Argentina 1970–1973: el
Período [Casi] Olvidado)*

Fabián Calle

ABSTRACT

The lack of news, analysis, and discussion of insurgency and counterinsurgency in the period 1970–1973 could be explained by the way that both sides have constructed their own timelines and stories of the dirty war in the period since 1976. Paradoxically, the silence or inaction during the years examined in this essay is probably the only point of consensus between the two sides of Argentine history. The history of this period has amounted to a set of passions, ideological struggles, and irreconcilable positions and will continue to do so for many years. This study explores the events of the early 1970s in Argentina closely, as well as critique previous studies of the conflict between the government and insurgent groups.

The Use of Weapons by Insurgent Groups to Take Power: Origins and Development of Strategic Plans

*(La Toma del Poder por las Armas por los Grupos Insurgentes:
Origen y Desarrollo de los Planes Estratégicos)*

Carlos Ospina

ABSTRACT

The seizure of power through use of weapons has been the principal objective of insurgent groups around the world. Mao was the first to develop and successfully utilize a model that many groups have tried to emulate since. That model has proved untenable based on reliance on a popular mobilization of the masses against the established government, which is difficult to preserve in the long term. This article studies the basic elements of the Maoist model and its application in different regions of the world, including Latin America. With time, variations have grown out of this model and have changed and adapted the basic Maoist tenets of insurgency.

The Fight against Terrorism in Huallaga Valley, Peru: Evolution of the Strategy and Its Results from 2006 to 2010

(La Lucha Contraterrorista en el Valle del Huallaga, Perú: Evolución de su Estrategia y Resultados entre los Años 2006–2010)

Roberto Gálvez Castro

ABSTRACT

The threat of terrorism has not subsided completely in Peru; it has only changed shape. Remnants of the Shining Path terrorist organization, which has already caused so much damage to the country, have evolved into a gang at the service of narco-trafficking according to the most recent prominent social studies. The new form of terrorism comes from groups using guerrilla techniques and asymmetric combat, entrenched in the rugged geography of the Peruvian jungle, areas where public fear and insecurity are enflamed due to the lack of state presence.

During the previous administration (2006–2010) Peruvian leadership became aware of the threat to governance that these terrorist groups presented and subsequently restructured its strategic national security policy, making the prevention of terrorist activities in the valleys of the Apurimac and Ene Rivers (where the greatest violence is concentrated) a priority. These strategic policies target the most violent region of the country, but this article asserts that there are other areas of considerable concern that have yet to be addressed. The drug cartels protected under the guise of socialist claims in the region of the upper Huallaga River are still deeply enmeshed in the communities there, and the author concludes that effective, concrete, and measurable policies must be developed for this area as well, in order to support the police and the state institutions that can counteract the power of this significant threat.

Modifying the Judicial Regimen in the Fight against Terrorism

(La Lucha contra el Terrorismo: Modificando el Régimen Jurídico)

Nicolás Letts

ABSTRACT

Cases relating to the fight against terrorism defy easy categorization under the international law of the use of force. In such cases, the challenge remains to reconcile

force which is considered legitimate with that which is legal. The allied invasion of Iraq and Afghanistan, NATO's intervention in Kosovo, and Colombia's attack against the FARC guerrilla group on Ecuadorian soil have tested the existing legal regime and underscored some of its main limitations, questioning the treatment of concepts such as "self defense," "armed attack," "necessity," and "proportionality." There are alternatives for solving problems that arise, including revisiting the composition and decision-making procedures in the UN Security Council. The doctrine of preemptive use of force, which has been increasingly argued and applied by states in fighting terrorism, is a dangerous route that potentially threatens basic rights and legal freedoms. Broadly rejected historically, it is not advisable to allow it to strengthen as an institution in public international law.

**Analysis, Application, and Critique of the Four Pillars of the Theory of
Terrorism in the "Fight against Narcoterrorism" in Mexico:
2007–2011**

(Análisis, Aplicación, y Contraste de los Cuatro Pilares Teóricos del Terrorismo a la "Guerra contra el Narcoterrorismo" en México: 2007–2011)

Eduardo Hodge Dupré

ABSTRACT

This work aims to analyze, apply, and compare the four theoretical underpinnings of terrorism to the Mexican case, using the approach developed by the Mexican government toward the war on drugs and narcoterrorism between 2007 and 2010. The exploratory results suggest that terrorism has not taken place in Mexico because the core elements of (political motive, premeditation, attack on civilians, and widespread terror) are not evident.

The Policy of Democratic Security in Colombia: Analysis of its Discourse, Policies, and Results during the Uribe Administration

(La Política Seguridad Democrática en Colombia: Análisis de su Discurso, Políticas, y Resultados durante la Administración Uribe)

Alejandro Arbeláez Arango

ABSTRACT

This paper analyzes the political platform and public policies that gave rise to President Uribe's Democratic Security policy, and the results of that policy during and after his two-term administration (2002–2010). Through the study of the security proposal in Uribe's "Democratic Manifesto" and a comparison to the public policies in development plans advanced during his presidency, the author analyzes the consistency between political discourse and governmental actions. Lastly, the results of this policy are evaluated on the basis of objective indicators of security.

Los Derechos Humanos y La Política Exterior de los EE.UU. hacia Latinoamérica

(Human Rights and U.S. Foreign Policy in Latin America)

Pat Paterson

RESUMEN

Este artículo examina el papel, a menudo polémico, que la promoción de los derechos humanos ha jugado en la política exterior de EE.UU. en América Latina. Por muchos años, Estados Unidos fue percibido como el intruso del norte debido a la diversidad de estrategias que empleaba, y que a menudo resultaban en su involucramiento en los conflictos internos de los países extranjeros, al elegir brindar ayuda a una parte u otra. En materia de derechos humanos, Estados Unidos no ha adoptado tantos tratados como sus vecinos en la región. En un mundo globalizado, las naciones están adoptando leyes y prácticas en derechos humanos que prometen evitar que se repitan las injusticias que se dieron en el pasado; un bienvenido descanso de la historia de violencia que ha marcado a América Latina. Por múltiples razones, incluyendo presiones internas, y la creencia en "excepcionalismo estadounidense",

Estados Unidos ha evitado suscribir plenamente varios de los tratados internacionales sobre derechos humanos, pero ésta postura no es sostenible. El autor concluye su análisis sugiriendo que Estados Unidos debería reconsiderar su reticencia a incorporar los derechos humanos como parte de los principios de su política exterior, y debe favorecer una nueva postura más cooperativa.

Regions, Security, and Fragile States: The Case of Central America

(Regiones, Seguridad, y Estados Frágiles: El Caso de Centroamérica)

Carlos Murillo Zamora

ABSTRACT

This article examines the relationship among three basic elements of international relations—regions, States, and security—using the example of Central America as a case study. The author posits that, effectively, the existence of fragile and failing States coincides with broader measures of stability and increases the levels of both domestic and regional insecurity in regions. Through a study of the security and stability situation in Central America, the author explains the effects of fragile and failing governments on a regional security arrangement.

Organized Crime in El Salvador: The Pernicious Effects on Governance and Governability of the Country

(Crimen Organizado en El Salvador: Sus Efectos Perniciosos en la Gobernanza y Gobernabilidad del País)

Juan Ricardo Gómez Hecht

ABSTRACT

The purpose of this article is to determine, from a systems perspective, how the

activity of criminal organizations in El Salvador is affecting that country's governability. The author proposes that currently in El Salvador, criminal organizations have become a powerful strategic actor through their control over drug trafficking routes, and are subsequently contributing to the destabilization of political, economic, and social development in the country. The research presents the dynamics that are embedded in criminal networks and the negative effects of their activities in El Salvador. Concurrently, the author identifies the vulnerabilities of the Salvadoran state, and the areas where nefarious criminal organizations have permeated its structures and institutions. The author concludes by saying that the Salvadoran state, despite its efforts, inadequately responds to the requirements and security needs of the population, and continuation of this policy will only erode the legitimacy of the government. He proposes that the way to overcome this vicious dynamic is to utilize all available resources, including force and private security firms (which must be well-controlled and regulated.)

The Private Security Industry in Central America: The State of Control and Supervision of a Silent Actor

(La Seguridad Privada en Centroamérica: El Estado del Control y Supervisión del Actor Silencioso)

Boris O. Saavedra

ABSTRACT

The Soviet Union's collapse was the most important strategic inflection that consolidated the era of transformation toward democracy in the world. In Latin America, changes toward democracy were dramatic and irreversible. In this vein, the opening created by the privatization process following the third wave of democratization in Latin America, coupled with globalization, have emphasized the role of government in its responsibility to provide security and defense to allow democratic exercise and development. In Central America, the privatization of security has occurred as a consequence of the peace process of the late 1980s, democratization, and globalization. In this order, the state has proved incapable of providing the public good of security. This essay aims to analyze the state of the control and oversight of the privatization of defense and security in Central America and its impact, and the current trends in the security environment in the region.

Contributors

Alejandro Arbeláez Arango is Assistant Professor of National Security Affairs at CHDS. He received his Ph.D. in Constitutional Law, with post-graduate study in Economics, Finance, Public Administration, and Political Science. Dr. Arbeláez is originally from Medellín, Colombia, and has previously served as Vice Minister of Defense, Advisor to the Colombian President, and Governor of the State of Arauca in his home country. His research specialties include democratic governance, human rights, and the design and implementation of public policy.

Fabian Calle is a professor at the Catholic University of Buenos Aires, the University of Torcuato Di Tella, the University of Bologna, and the University Empresarial Siglo 21. He holds a degree in Political Science from the University of Buenos Aires, Master's degrees in Institutional Relations from the University of Bologna and FLACSO, and is a graduate of NDU. He is currently pursuing a Doctorate in History at the University Torcuato Di Tella.

Roberto Gálvez Castro is the Director of the Colegio Militar Elías Aguirre in Peru.

Juan Ricardo Gómez Hecht, an alumnus of CHDS, is Political Advisor and Public Security Expert at the College of High Strategic Studies, Doctrine, and Military Education Command, El Salvador Armed Forces. He is also President of the alumni association in El Salvador.

Eduardo Hodge Dupré, an alumnus of CHDS, is a professor at the Universidad de Santiago in Chile.

Samantha Howley is a graduate of Lafayette College and a CHDS Research Assistant.

Patricia Kehoe is Assistant Editor at CHDS. She is a recent graduate of Georgetown University where she studied International Politics.

Nicolás Letts, an alumnus of CHDS, is a lawyer and political scientist with a Masters degree in public international law from the London School of Economics. He has worked as a field officer in the demobilization and reintegration process of paramilitary groups in Colombia, as Projects Officer for the Canadian Embassy in Bogota and its Global Peace and Security Fund, and as an analyst for the International Crisis Group in the Andean region. He currently works in the Inter American Committee against Terrorism in the Organization of American States in Washington.

Carlos Murillo Zamora is a professor in the School of Public Administration of the University of Costa Rica and in International Relations at the National University of Costa Rica. He has a Doctorate in Public Policy and a Master's in International

Relations. He has published several books, the latest of which was *El caso de los Estados Centroamericanos y Bálticos en la ONU*. Professor Murillo is an alumnus of CHDS.

Carlos Ospina is Chief of Defense Chair and Professor of National Security Affairs at CHDS. He is a former Commander of the Colombian Armed Forces and also served for 42 years in the Colombian Army. Ospina has a Bachelor's degree in Military Science and a Master's degree in Security and Defense from the Senior War College of Colombia.

Patrick Paterson is Assistant Professor of National Security Affairs at CHDS. A 1989 graduate of the U.S. Naval Academy in Annapolis, Maryland, he retired from the U.S. Navy as a Commander in 2009. He is the author of numerous defense and security related articles in journals such as *Military Review*, *Armed Forces Journal*, *Proceedings Magazine*, *Joint Force Quarterly*, and *Naval History*. His principle areas of expertise include civil-military relations, counterinsurgency, terrorism, and U.S. and Latin American history.

Mark Ruhl is Glenn and Mary Todd Professor of Political Science at Dickinson College. He earned his Master's degree and Ph.D. at the Maxwell School of Public Affairs and Citizenship at Syracuse University. His research focuses on problems of democratization in Latin America with a special emphasis on civil-military relations.

Boris Saavedra is Assistant Professor of National Security Affairs at CHDS. A retired officer of the Venezuelan Air Force, He is a graduate of the Venezuelan Air Force Academy, from which he received a B.S. in Science and Military Arts. He holds a Master's degree in International Policy and Practice from George Washington University and is currently completing a doctorate in International Peace and Security at the Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de España.

Patricia L. Sullivan is an assistant professor in the Department of Public Policy and the Curriculum in Peace, War, and Defense at the University of North Carolina, Chapel Hill. She received her Ph.D. in political science from the University of California, Davis in 2004, majoring in international relations, comparative politics, and research methodology.

Brock F. Tessman is Assistant Professor of International Affairs and Associate Director, Center for the Study of Global Issues (Globis) at the School of Public and International Affairs at the University of Georgia. He received his Ph.D. in Political Science in 2004 from the University of Colorado at Boulder.

Vincente Torrijos R., former President of the Center for Hemispheric Defense Studies alumni association in Colombia, is a Professor of Political Science and International Relations at the Universidad del Rosario, as well as an advisor on strategic issues for the High Command of the Colombian Armed Forces.



William J. Perry
Center for Hemispheric Defense Studies
Abraham Lincoln Hall
260 5th Ave. Bldg. 64
Washington, DC 20319-5066